



Efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-confliktuelles

Hervé Hutin

► To cite this version:

Hervé Hutin. Efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-confliktuelles. Economies et finances. Université de Grenoble, 2012. Français. NNT: 2012GRENE016. tel-00932461

HAL Id: tel-00932461

<https://theses.hal.science/tel-00932461>

Submitted on 17 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITE DE GRENOBLE

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Sciences économiques**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Hervé Hutin

Thèse dirigée par le **Professeur Jacques FONTANEL**

préparée au sein du **Laboratoire EDDEN**
dans l'**École Doctorale de Sciences économiques de**
l'**université Pierre Mendès-France**

Efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-confliktuelles

Thèse soutenue publiquement le **6 décembre 2012**,
devant le jury composé de :

Monsieur Ahmed SILEM,

Professeur des Universités, Université Lyon III, Président et Rapporteur.

Monsieur Xavier RICHET,

Professeur des Universités, Université Paris III, Rapporteur,

Monsieur Jacques ABEN,

Professeur des Universités, Université de Montpellier 1, suffragant,

Monsieur Eric BRUNAT,

Maître de Conférences HDR, Université de Savoie, suffragant,

Monsieur Jacques FONTANEL,

Professeur des Universités, Université Pierre Mendès-France Grenoble II,
Directeur de thèse,

In bellorum
civilium victimarum
memoriam, inter quas
homo oeconomicus noster

L'Université n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

REMERCIEMENTS

Il est d'usage d'ouvrir sa thèse sur les remerciements adressés à toutes les personnes qui, de près ou de loin, quotidiennement ou ponctuellement, par leur conseils ou leurs avis, leurs corrections ou leurs suggestions, leur patience et leur amabilité ont pu soutenir le doctorant dans son long parcours. La liste en serait trop longue et risquerait d'être incomplète.

Je tiens néanmoins à adresser mes remerciements à mon directeur de thèse, le Professeur Jacques Fontanel, qui m'a accordé sa confiance et son soutien au cours de ces années et a fait preuve de patience en me guidant jusqu'à ce résultat final.

Je remercie également les Professeurs Xavier Richet et Ahmed Silem d'avoir accepté la charge de rapporteur, ainsi que le Professeur Jacques Aben, Directeur Général des enseignements universitaires et par la recherche des Ecoles d'officiers de l'Armée de l'air et M. Eric Brunat, Maître de conférences HDR en sciences économiques et Vice-président des relations internationales de l'Université de Savoie, d'avoir accepté de faire partie de mon jury.

J'aimerais aussi témoigner ma profonde gratitude à M. Remy Drouilhet, Maître de conférences en mathématiques, pour ses conseils et sa patiente pédagogie dans l'apprentissage du logiciel R, à M. Raphaël Dornier, Maître de conférences en sciences de gestion, pour sa relecture et ses conseils, à M. Florent Viaud, Maître de conférences en droit, pour ses avis pertinents et ses encouragements amicaux et à M. Eryc Jeans pour son appui amical et son aide précieuse.

Je remercie également l'Université de Savoie qui m'a soutenu dans cette entreprise et m'a permis de créer la spécialité de master « Analyse de crises et action humanitaire » dans le

cadre duquel j'ai pu approfondir mes réflexions et formaliser une partie de mon expérience et de mes recherches.

Mes remerciements vont aussi à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), à l'ONG « Solidarités internationales » dont j'ai accompagné le développement sur plus de dix-sept ans, aux ONG « Liberté d'impression » et « Amitié franco-afghane (AFRANE) » qui m'ont fait confiance en m'envoyant en mission dans des pays en guerre ou sortant de conflit, ce qui m'a permis de mieux comprendre la complexité des sociétés conflictuelles et post-conflictuelles au cours d'une vingtaine de missions.

Ma gratitude va spécialement à mon épouse et à mes enfants qui m'ont soutenu avec constance et abnégation toutes ces années.

Efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-confliktuelles

Table des sigles et abréviations

ACBAR :	Assistance Coordination Body for Afghan Relief
ACD :	Armed Conflict Dataset
ACF :	Action Contre la Faim
ACF-IN :	Action Against Hunger International Network
ACKU :	Afghanistan Centre at Kabul University
ACP :	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ACSF :	Afghan Civil Society Forum
ADB :	Asian Development Bank
ADRP :	Angola Demobilization and. Reintegration Program
AFD :	Agence Française de Développement
AGI :	Actionable Governance Indicators
AIA :	Afghan Interim Administration
AIAF :	Afghan Interim Authority Fund
AKUF :	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung
AMM:	Aceh Monitoring Mission
AMMAA :	Processus de cantonnement et de réintégration de l'Armée de Libération Populaire du Népal
ANA :	Afghan National Army
ANCB :	Afghan NGOs' Coordination Bureau
ANDS :	Afghanistan National Development Strategy
APD :	Aide publique au développement
AQMI :	Al-Qaida au Maghreb islamique
AREU :	Afghan Research Evaluation Unit
ARTF :	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ATA :	Afghan Transitional Administration
ATNUSO :	Autorité transitoire des Nations unies en Slavonie Orientale
ATNUTO :	Autorité Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental
AUC :	Autodefensas Unidas de Colombia
AWN :	Afghan Women Network
BAD :	Banque africaine de développement
BAsD :	Banque Asiatique de Développement
BEI :	Banque Européenne d'Investissement
BERD :	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BFR :	Besoin en Fonds de Roulement
BH :	Bosnie Herzégovine
BICC :	Bonn International Center for Conversion
BIRD :	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BIT	Bureau International du Travail
BM :	Banque Mondiale
BMZ :	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit

BTI :	Bertelsman Transformation Index
BUNUTIL :	Bureau des Nations Unies au Timor Leste
CANI :	Conflit Armé Non International
CBO :	Congressional Budget Office
CDC :	Conseil pour le Développement du Cambodge
CDC :	Conseils de Développement Communautaires
CEDEAO :	Communauté Economique des États d'Afrique de l'Ouest
CEREDAF :	Centre de recherches et de Documentation sur l'Afghanistan
CESCE :	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
CG :	Consultative Group
CI :	Communauté internationale
CIA :	Central Intelligence Agency
CICR :	Comité international de la Croix-Rouge
CIDA :	Canadian International Development Agency
CNDD :	Conseil national pour la Défense de la Démocratie
CNDP :	Congrès National pour la Défense du Peuple
CNTF :	Counter Narcotics Trust Funds
COFACE :	Compagnie Française d'Assurances pour le Commerce Extérieur
CONASUR :	Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
CONIS :	Conflict Information System
COW :	Correlates of War
CPA :	Autorité Provisoire de la Coalition
CPIA :	Country Policy and Institutional Assessment
CPRU :	Prevention and Reconstruction Unit
CRS :	Congressional Research Service
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAI :	Development Alternatives Inc.
DANIDA :	Danish International Development Aid du Ministère danois des Affaires étrangères
DAP :	Département des Affaires Politiques
DDR :	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DDRP :	Disarmament, Demobilization and Reintegration Program
DDRR :	Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et Réintégration
DECRG :	Development Research Group
DEM :	Deutsche Mark
DFID :	Department for International Development (Royaume-Uni)
DIH :	Droit international humanitaire
DIPECHO :	Programme de préparation aux catastrophes de la DG ECHO
DOMP :	Département des opérations de maintien de la paix
DPA :	Department of Political Affairs
DPKO :	Department of PeaceKeeping Opérations
DRP :	Demobilization and Reintegration Program
EC :	European Commission

ECHO :	European Commission Humanitarian Office
ECOMOG :	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group
EMMA :	Emergency Market Mapping and Analysis
EPDR :	Emergency Preparedness and Disaster Response
EPR ou PRT:	Equipes provinciales de Reconstruction
EPRDF :	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
ERL :	Emergency Recovery Loans
EU :	États-Unis
FAO :	Food and Agriculture Organization
FAR :	Forces armées rwandaises
FARC :	Forces armées révolutionnaires de Colombie
FARDC :	Forces armées de la République du Congo
FDLR :	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda
FIAS ou ISAF :	Force internationale d'assistance et de sécurité
FKRE :	Forschungstelle Kriege Rüstung und Entwicklung
FMI :	Fonds Monétaire International
FPR :	Front Patriotique Rwandais
FRELIMO :	Front de Libération du Mozambique
GFT :	Gouvernement Fédéral de Transition
GIZ :	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GREPECA :	Groupe de Recherche et d'Action pour la Paix en Ethiopie et dans la Corne de l'Afrique
GTZ :	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HCDH :	Haut-commissariat aux Droits de l'Homme
HCR :	Haut-Commissariat aux Réfugiés
HERMES :	Société d'assurance-crédit
HIK :	Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung
HPG :	Humanitarian Policy Group
HRW :	Human Rights Watch
i-ANDS	Interim Afghanistan National Development Strategy
IASC :	Inter-Agency Standing Committee
ICCN :	Institut Congolais de la Conservation de la Nature
ICG :	International Crisis Group
ICRG :	International Country Risk Guide
IDA :	International Development Association
IDB :	Inter-American Development Bank
IDDRS :	Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards
IDE :	Investissements directs à l'étranger
IDH :	Indice de Développement Humain
IEG :	Independent Evaluation Group
IFAD :	International Fund for Agricultural Development (agence de l'ONU)
IFC :	International Finance Corporation
IFCR :	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IFI :	Institutions Financières Internationales

IFRC :	International Federation of Red Cross
IG :	Implementation Group
ILO :	International Labour Organisation
IMG :	International Management Group
INTERFET :	International Force for East Timor
IOM :	International Organization for Migration
IRAI :	IDA Resource Allocation Index (IDA : International Development Association)
IRC :	International Rescue Committee
ISAF :	International Security Assistance Force
JCMB :	Joint Coordination and Monitoring Board
KBR :	Kellogg, Brown and Root (Société d'ingénierie et de construction)
KFOR :	Kosovo Force
KKZ :	Kaufmann, Kraay et Mastruzzi
KLA :	Armée de Libération du Kosovo
KOSIMO :	Konflikt Simulations-Modell
LICUS :	Low Income Countries Under Stress
LOTFA	Law and Order TF for Afghanistan
LRRD :	Linking relief, rehabilitation and development
LTTE :	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Sri Lanka)
LTTM :	Liberation Tigers of Tamil Malaysia
LURD :	Liberians United for Reconciliation and Democracy
MDM :	Médecins du Monde
MDP :	Mécanisme pour un développement propre
MDRP :	Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration
MDTF :	Multi Donors Trust Fund
MGC :	Metallurgical Group Corporation (Chine)
MINUK :	Mission d'administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINURSO :	Mission des Nations Unies pour le Référendum au Sahara Occidental
MINUSTAH :	United Nations official site for the Mission in Haiti
MINUTO :	Mission des Nations Unies au Timor oriental
SCOPE :	Sustainable Communities in Post Conflict Environments
MONUA :	Mission d'observation des Nations Unies en Angola
MONUC :	Mission des nations unies au Congo
MONUSCO :	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo
MOSSOP :	Movement for the Survival of the Ogoni people
MRDR :	Ministère de la Réhabilitation et du Développement Rural
NCB :	NGOs' Coordination Body
NDF :	National Development Framework
NEP :	Nouvelle économie politique
NEPA :	National Environment Protection Agency
NPDDR :	National Program for Disarmament Demobilisation Reinsertion
NPDR :	National Program on Disarmament and Reinsertion
NPRRC :	National Program for Reintegration and Community Rehabilitation

NSP :	National Solidarity Programme
NU :	Nations Unies
OAS :	Organisation armée secrète
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA :	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OD :	Directive opérationnelle
ODA :	Aide Officielle au Développement
OED :	Operations Evaluation Department
OIM :	Organisation Internationale pour les Migrations
OIP :	Organisations Internationales Publiques
OIT :	Organisation Internationale du Travail
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMP :	Opération de Maintien de la Paix
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
ONUB :	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUCA :	United Nations Observer Group in Central America
ONUMOZ :	Opération de l'ONU au Mozambique
ONUSOM :	Opération des Nations Unies en Somalie
OP :	Politique opérationnelle
OPEP :	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OROLSI :	Office of Rule of law and Security Institutions
OSAGI :	Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women
OTAN :	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OXFAM :	Oxford Committe for Famine Relief
PAM :	Programme Alimentaire Mondial (ONU)
PAS :	Programmes d'ajustement structurels
PCF :	Post-Conflict Fund
PCPI :	Post Conflict Performance indicators
PDPA :	People's Democratic Party of Afghanistan
P-FNL :	Front national de libération (Burundi)
PIB :	Produit Intérieur Brut
PKK :	Parti des travailleurs du Kurdistan
PKOD :	Peacekeeping Operation Department (en français, DOMP)
PLA :	People's Liberation Army
PMA :	Pays les Moins Avancés
PME :	Petites et Moyennes Entreprises
PNB :	Produit National Brut
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PNV :	Parcs Nationaux de Virunga

PPA :	Parité de pouvoir d'achat
PPTE :	Pays Pauvres Très Endettés
PRAC :	Programme de Réinsertion des Anciens Combattants
PRIO :	Peace Research Institute of Oslo
PRSP :	Poverty Reduction Strategy Paper
PRT :	Provincial Reconstruction Team
PTSD :	Post Traumatic Stress Disorder
PVD :	Pays en Voie de Développement
RCA :	République Centre Africaine
RDC :	République Démocratique du Congo
RDRP :	Rwanda Demobilization and Reintegration Program
RENAMO :	Résistance Nationale du Mozambique
RNB :	Revenu National Brut
RR :	Réinsertion et Réintégration
RSS :	Réforme du Secteur de la Sécurité
RSSG :	Représentant Spécial du Secrétaire général
SB :	State Building
SDN :	Sociétés des Nations
SG :	Steering Group
SIDA :	Syndrome Immuno-Déficitaire Acquis
SIPRI :	Stockholm International Peace Research Institute
SPLA :	Sudan People's Liberation Army
SPLM :	Sudan Peoples' Liberation Movement
STSPT :	Syndrome de Troubles de Stress Post Traumatique
SWABAC :	South West Afghan Body for Assistance Coordination
TFET :	Trust Fund for East Timor
TMI :	Taux de Mortalité Infantile
TMM :	Taux de mortalité maternelle
TRAC :	Trade Mark East Africa Challenge Fund
UA :	Union africaine
UCDP :	Upsalla Conflict Data Program
UCK :	Armée de libération du Kosovo
UE :	Union Européenne
UK :	United Kingdom
ULIMO :	Mouvement de libération Uni pour la Démocratie au Libéria
UNDESA :	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNAMA :	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMI :	United Nations Assistance Mission for Iraq
UNAMIC :	Mission Préparatoire des Nations Unies au Cambodge
UNAMID :	Opération hybride des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour
UNAMIR :	Mission d'assistance des Nations Unies pour la Rwanda
UNAMSIL :	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
UNAVEM :	Mission de vérification des Nations Unies en Angola
UNDAF :	UN Development Assistance Framework for Afghanistan

UNDOF :	United Nations Disengagement Observer Force
UNDP :	United Nations Development Programme
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNFICYP :	Force des Nations Unies chargée du maintien de la Paix à Chypre
UNFPA :	United Nations Population Fund/Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF :	United Nations Children Fund/ Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNIFIL :	United Nations Interim Force in Lebanon
UNISFA :	United Nations Organization Interim Security Force for Abyei
UNITA :	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNMAS :	United Nations Mine Action Service
UNMBIH :	Mission d'observation des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine
UNMEE :	Mission d'observation des Nations Unies en Ethiopie et Erythrée
UNMIK :	Mission d'administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)
UNMIL :	Mission des Nations Unies au Liberia
UNMIS :	Mission des Nations Unies au Soudan
UNMISET :	United Nations Mission of Support in East Timor
UNMISS :	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
UNMIT :	Mission des Nations Unies au Timor Leste
UNMOGIP :	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan
UNMOT :	United Nations Mission of Observers in Tajikistan
UNOCI :	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNODA :	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNOMIL :	Mission d'observation des Nations Unies au Liberia
UNOMSIL :	Mission d'observation des Nations Unies au Sierra Leone
UNOMUR :	Mission d'observation des Nations Unies en Ouganda-Rwanda
UNOPS :	United Nations Office for Project Services
UNOSOM :	Opérations des Nations Unies en Somalie
UNPOS :	Office des Nations Unies politique pour la Somalie
UNPROFOR :	Force de Protection des Nations unies
UNTA :	United Nations Transitional Authority
UNTAC :	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAET :	United Nations Transitional Authority in East timor
UNTSO :	United Nations Truce Supervision Organization
URD :	Urgence, Réhabilitation, Développement
URSS :	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
USAID :	United States Agency for International Development
USD :	United States Dollar
VIH :	Virus de l'Immunodéficience Humaine
WFP :	World Food Programme
WGI :	Worldwide Governance Indicators
WHO :	World Health Organization

TABLE DES MATIERES

TABLE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS.....	2
INTRODUCTION.....	17
PREMIERE PARTIE : ETUDE DES DETERMINANTS ET DES CARACTERISTIQUES ECONOMIQUES DES CONFLITS.....	31
CHAPITRE 1 : ÉTATS FRAGILES ET GUERRES CIVILES.....	33
1. EVOLUTION DU CONTEXTE GEOPOLITIQUE ET TRANSFORMATION DES CONFLITS.....	33
2. GAGNER LA GUERRE AU RISQUE DE PERDRE LA PAIX.....	38
3. CRITERES DE CHOIX DES PROGRAMMES ET PAYS A ETUDIER.....	40
3.1. <i>Délimitation du champ d'investigations.....</i>	40
3.2. <i>Les différences d'approches des centres de recherche sur la définition du conflit et de la guerre</i>	42
3.3. <i>Convergences des bases de données à partir de la maximisation du critère d'intensité.....</i>	46
CHAPITRE 2 DIVERGENCES SUR L'ANALYSE DES CAUSES DES GUERRES CIVILES.....	51
1. ESSENTIALISME CONTRE INSTRUMENTALISME	52
2. « GREED VERSUS GRIEVANCE » ET INEGALITES HORIZONTALES	54
2.1. <i>L'avidité comme motivation des groupes rebelles : l'analyse de Collier et Hoeffler.....</i>	54
2.2. <i>L'homo œconomicus s'en va-t'en guerre ou le point de vue du sheriff de Nottingham.....</i>	61
2.3. <i>Inégalités horizontales et inégalités verticales</i>	63
3. LA DEMOGRAPHIE COMME FACTEUR DE RISQUE DES CONFLITS CIVILS ARMES SELON H. URDAL	69
4. MISE EN PERSPECTIVE CRITIQUE DES APPROCHES SUR LES CAUSES DES GUERRES CIVILES	80
CHAPITRE 3 : PRINCIPALES CONCLUSIONS DES ETUDES ECONOMIQUES SUR LES GUERRES CIVILES	85
1. ANALYSE ECONOMIQUE DES GUERRES CIVILES CHEZ STEWART ET FITZGERALD	85
1.1. <i>L'approche de Stewart et Fitzgerald en termes d'analyse économique</i>	86
1.2. <i>Effets sur les marchés de biens et services</i>	87
1.3. <i>Impact sur le comportement des agents économiques.....</i>	89
1.4. <i>Contraintes macroéconomiques en contexte de guerre civile.....</i>	97
1.5. <i>Conséquences sur les politiques macroéconomiques</i>	107
2. COUTS HUMAINS DES CONFLITS CIVILS ET VULNERABILITE DES ECONOMIES EN GUERRE	108
2.1. <i>Pertinence de l'approche d'Amaya Sen dans l'analyse des conflits civils.....</i>	109
2.2. <i>Vulnérabilité d'une économie de guerre</i>	113
3. ECONOMIE POLITIQUE DES GROUPES ARMES NON-ETATIQUES DANS LES GUERRES CIVILES	115
3.1. <i>Formes d'organisation économique des guérillas.....</i>	115
3.2. <i>Prédation et criminalisation</i>	117
3.3. <i>Evolution de la structure des mouvements armés.....</i>	118
CHAPITRE 4 : COUT DE LA GUERRE OU PRIX DE LA PAIX ?	123
1. CALCULER LE COUT DE LA GUERRE A-T-IL UNE UTILITE ?	123
2. ANALYSE D'UN CAS D'ECOLE : LE COUT DE LA GUERRE EN IRAK DU POINT DE VUE AMERICAIN.....	125
2.1. <i>Les biais idéologiques dans les évaluations a priori.....</i>	125
2.2. <i>Les évaluations a posteriori : le retour à la réalité</i>	134
3. COUT DE LA GUERRE ET COUT DE LA RECONSTRUCTION.....	138

SECONDE PARTIE :	145
ANALYSE DES CARACTERISTIQUES ECONOMIQUES DES SOCIETES POST-CONFLICTUELLES	145
CHAPITRE 5 : CONTEXTE POST-CONFLICTUEL ET DETERMINANTS DE LA CROISSANCE .	151
1. CONSEQUENCES DEMOGRAPHIQUES DU CONTEXTE SUR LA DISPONIBILITE ET LA QUALITE DU FACTEUR TRAVAIL	152
1.1. Evaluation quantitative des dégâts démographique	152
1.2. Répercussions sur le système éducatif et le niveau des qualifications	154
2. LES DESTRUCTIONS PHYSIQUES : LE HAUT DE L'ICEBERG DE L'INSUFFISANCE DE CAPITAL	159
2.1. Quelques principes méthodologiques pour conduire une évaluation	159
2.2. Des besoins d'investissements lourds en situation de modification du risque	162
2.3. Déminage, déblayage et enlèvement des gravats	166
2.4. Le besoin de financement du cycle économique	168
2.5. Importance particulière du logement privé dans la reconstruction	170
3. IMPACTS ECONOMIQUES DES CONFLITS ET DES DEPLACEMENTS DE POPULATION SUR L'ENVIRONNEMENT	173
3.1. Nouveaux regards sur un problème ancien	173
3.2. Impacts environnementaux dus aux acteurs militaires	174
3.3. Destructions environnementales dues aux populations civiles	175
3.3.1. Cas n° 1 : le pillage du Parc National de Virunga	176
3.3.2. Cas n° 2 : la lenteur de la mise en place d'une administration forestière en Afghanistan	178
3.3.3. Le « syndrome du déplacé »	180
3.3.4. Mise en perspective des problèmes d'environnement	180
4. DU POINT DE VUE DE L'ORGANISATION DE L'ACTIVITE	183
CHAPITRE 6 : DEFIS ET PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT PROPRES AUX SOCIETES POST-CONFLICTUELLES	187
1. OBSTACLES A LA RESTAURATION DES CONDITIONS D'ACCES (ENTITLEMENTS)	187
1.1. La vulnérabilité des populations civiles comme obstacle à la reprise	187
1.2. Le problème du déplacement prolongé, entrave au redressement	194
1.3. La persistance des problèmes de santé	199
1.4. Le défi de la rescolarisation	203
2. ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL : SECURITE ET FRAGILITE	207
2.1. Problème de la démobilisation, du désarmement et de la réintégration et des « victimes de la paix »	208
2.2. La sécurité comme variable économique déterminante	215
2.3. Perte de capital social	218
2.4. Fragilité de l'État et des institutions politiques	220
CHAPITRE 7 : MISE EN PERSPECTIVE DES PROBLEMES ECONOMIQUES	223
1. RUPTURE DES GRANDS EQUILIBRES MACROECONOMIQUES	223
1.1. Instabilité et déficits	223
1.2. L'état de suffocation économique	225
2. MISE EN PERSPECTIVE : EN QUOI Y-A-T-IL UNE SPECIFICITE DES CONTEXTES POST-CONFLICTUELS ?	227
2.1. La prise en compte du temps comme variable clé de la reconstruction	227
2.2. Facteurs de résilience	232
2.3. La nécessaire prise en compte des spécificités dans les programmes de redressement	233
3. RECAPITULATIF SUR LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE REDRESSEMENT D'UNE ECONOMIE SORTANT DE GUERRE CIVILE	234
3EME PARTIE : L'INADAPTATION RELATIVE DES PROGRAMMES DE RECONSTRUCTION DANS LE NOUVEAU CONTEXTE	239
CHAPITRE 8. CONFIGURATION ET COMPLEXITE DES PROGRAMMES DE RECONSTRUCTION EN CONTEXTE POST-CONFLICTUEL	241
1. ANALYSE DE LA CONFIGURATION DU DISPOSITIF DE L'ONU	243
1.1. Les OMP comme environnement des programmes de reconstruction	243
1.2. Programmes de redressement et maintien de la paix multifonctionnels	245
1.3. Statebuilding et nationbuilding	251
1.4. Processus de distribution des rôles dans la communauté internationale	254

2. LE ROLE DES ORGANISATIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES	257
2.1. <i>Le rôle de la Banque mondiale comme actrice du redressement économique des sorties de conflit armés</i>	257
2.1.1. Evolution du cadre conceptuel de la Banque mondiale	258
2.1.2. Adaptation et élargissement du cadre d'intervention	260
2.1.3. Etude du portefeuille de projets de la Banque mondiale en Bosnie-Herzégovine.....	263
2.1.4. Intervention en RDC.....	265
2.1.5. Mise en perspective du rôle de la banque mondiale dans les contextes post-confliktuels	265
2.2. <i>L'action du FMI dans les contextes post-confliktuels</i>	270
2.2.1. FMI et Banque mondiale au Timor Leste	270
2.2.2. Action du Fonds Monétaire International en Bosnie et en Afghanistan et comparaison avec celle de la Banque mondiale.....	272
3. ROLE DES ACTEURS ET COMPLEXITE DU DISPOSITIF GLOBAL	275
3.1. <i>Prolifération des acteurs et difficultés de coordination</i>	275
3.1.1. La prolifération des acteurs.....	276
schéma : auteur3.1.2. Une structuration progressive mais insuffisante de la coordination	277
3.1.2. Une structuration progressive mais insuffisante de la coordination.....	278
3.1.3. Analyse du cas de l'Afghanistan	291
3.2. <i>La coordination déficiente de l'ONU dans le cadre des opérations de déminage</i>	300
3.3. <i>La complexité du financement à travers le cas des opérations de DDRR</i>	304
3.3.1. Evolution du contenu des opérations de DDR	304
3.3.2. Différences de conception	307
3.3.3. Complexité du financement	308
CONCLUSION : RECAPITULATION DU DISPOSITIF NECESSAIRE AUX PROGRAMMES DE RECONSTRUCTION ET MISE EN PERSPECTIVE AVEC LES ELEMENTS OBSERVES	310
<i>Récapitulation du dispositif</i>	310
<i>Mise en perspective et rapprochement des observations effectuées</i>	313
CHAPITRE 9.....	317
APPRECIATION DE L'EFFICACITE DES PROGRAMMES DE RECONSTRUCTION :	
EVALUATION ET ANALYSE CRITIQUE	317
1. EVALUATION QUANTITATIVE DES RESULTATS DES PROGRAMMES DE RECONSTRUCTION.....	322
1.1. <i>Recherche d'indicateurs de succès ou d'échec des programmes et difficultés pratiques</i>	322
1.1.1. Retrouver le niveau de PIB antérieur au conflit.....	324
1.1.2. Atteindre un niveau satisfaisant pour un indicateur	327
1.1.3. Construire un contrefactuel à des fins comparatives.....	329
1.1.4. Raisonner en dynamique et non en statique	330
1.2. <i>Modélisation : test statistique sur l'importance relative des facteurs explicatifs du redressement</i>	342
1.2.1. Variables explicatives du redressement	342
1.2.2. Formalisation des relations et test statistique.....	344
1.3. <i>Approche critique de certains travaux économétriques développés sur les conflits et après-conflits</i> 347	
2. CONSTRUCTION D'UNE TRAME D'ANALYSE : INADAPTATION ET EFFETS PERVERS COMME CAUSES DE L'INEFFICACITE	353
2.1. <i>L'inadaptation du dispositif</i>	354
2.1.1. Le problème de la coordination	354
2.1.2. Fiction du marché, passation de contrats et architecte fantôme	357
2.1.3. L'impossibilité intrinsèque de coordonner l'aide ou des coûts de transaction croissants	359
2.1.4. Formalisation théorique du problème de la coordination d'acteurs indépendants à partir de l'analyse marginaliste : la trappe à la coordination.....	361
2.1.5. Différenciation et incertitude de l'environnement : l'apport de la théorie de la contingence.....	364
2.1.6. Le coût de l'intermédiation.....	368
2.2. <i>Effets pervers du dispositif</i>	369
2.2.1. Marchés du travail, décalage culturel et inégalités salariales.....	370
2.2.2. Fragilité de l'État et administration de substitution	377
2.2.3. Approche théorique de l'existence d'un seuil de capacités institutionnelles.....	386
2.2.4. Un choix contestable de priorités.....	390
2.2.5. La persistance de l'aide liée.....	393
2.3. <i>L'inadaptation dans la conception des programmes</i>	396
2.3.1. Inadaptation du fait de la spécificité du contexte : les politiques macroéconomiques en question	396
2.3.2. Adapter les financements	403
2.3.3. Inadaptation du fait de la difficulté : les spécificités post-confliktuelles mal prises en compte	407
2.4. <i>Inadaptation dans la mise en œuvre des programmes</i>	408
2.4.1. Penser la problématique de l'urgence par rapport à celle du développement	408
2.4.2. Instabilité et complexité du contexte	410

3. PRECONISATIONS	411
CONCLUSION GENERALE	417
BIBLIOGRAPHIE.....	425
ANNEXES	443

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Missions en cours administrées par le département des opérations de maintien de la paix	34
---	----

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Conflits d'intensité 2 après 1990 (guerres) ayant fait l'objet d'une OMP et d'un programme de reconstruction.....	47
Tableau 2 : Choix des pays pour l'étude de l'efficacité des programmes de reconstruction ...	50
Tableau 3 : Comparaison des dates de début et de fin de conflit dans trois articles de Collier et Collier et Hoeffler	60
Tableau 4 : Inégalités horizontales et perte d'entitlements	68
Tableau 5 : Variables, définitions et sources du modèle d'Urdal (2004).....	75
Tableau 6 : Investissement privé en réponse à un choc commercial,.....	94
Tableau 7 : Coût des différents éléments d'une guerre en Irak pour l'option « Intervention lourde au sol » du Congressional Budget Office (en Milliards de dollars 2002).....	126
Tableau 8 : Estimation du coût décennal pour les États-Unis d'une guerre potentielle en Irak (en milliards de dollars 2002) par W. D. Nordhaus	130
Tableau 9 : Coût de l'assistance humanitaire (en milliards de dollars) aux populations déplacées ou vulnérables (en millions de personnes).....	131
Tableau 10 : Etalement des dépenses supportées par le budget fédéral dans l'évaluation basse et coût de leur financement par <i>Treasury notes</i> à cinq ans au taux de 3% et à remboursement in fine (en Mds de USD).	132
Tableau 11 : Coûts de la guerre d'Irak pour les États-Unis par Bilmes et Stiglitz (2006).....	135
Tableau 12 : Récapitulatif des principales études produites sur le coût de la guerre en Irak.	137
Tableau 13 : Catégories d'évaluation du HCR et de la mission IMG (UE).....	172
Tableau 14 : Evolution des taux quotidiens de déboisement à proximité des camps dans le Parc National de Virunga (en hectares par jour)	177
Tableau 15 : Coûts estimés des pertes dans les aires protégées entre 1994 et 1996 (en US \$)	178
Tableau 16 : Typologie des impacts environnementaux des conflits armés	181
Tableau 17 : Croisement de critères entre survenance d'une guerre civile entre 1990 et 2008, IDH et revenu brut par habitant.....	188
Tableau 18 : Seuil de pauvreté dans les 27 pays ayant connu une guerre civile entre 1990 et 2008.....	195
Tableau 19 : Taux de mortalité maternelle (TMM) et expérience de conflit (pays ayant les plus hauts de TMM, en gras, pays ayant connu un conflit entre 1990 et 2005).....	201
Tableau 20 : Effectifs scolarisés en Afghanistan (en millions).....	204

Tableau 21 : Impact de l'accroissement démographique sur la population scolarisable et les besoins en enseignants en Afghanistan	205
Tableau 22 : Exemple d'une école de filles de Djalalabad (Afghanistan)	206
Tableau 23 : Types de DDR en fonction des contextes	210
Tableau 24 : DDR en cours en 2011 et 2012	211
Tableau 25 : La conjonction des déficits : l'état de suffocation économique	225
Tableau 26 : La simultanéité des priorités d'urgence	226
Tableau 27 : Origine des revenus des ménages agricoles au Kosovo (en %)	229
Tableau 28 : Calendrier des activités saisonnières à Haïti	230
Tableau 29 : Facteurs de stress sécuritaire, économique et politique	233
Tableau 30 : Processus de paix : piliers, opérations et coûts	238
Tableau 31 : Types d'opérations de paix en fonction de la phase du conflit	244
Tableau 32 : Comparaison des domaines d'intervention entre opérations de maintien multidimensionnel et opérations de consolidation de l'ONU d'après la doctrine Capstone présentée par le Département des opérations de maintien de la paix	246
Tableau 33 : Comparaison des effectifs totaux entre missions de maintien et missions de prévention et de consolidation	247
Tableau 34 : Comparaison des effectifs civils entre missions de maintien et missions de prévention et de consolidation	247
Tableau 35 : Un déploiement militaire symbolique : comparaison des effectifs sous uniforme entre missions de maintien et missions de prévention et de consolidation	248
Tableau 36 : Etapes et acteurs du processus de reconstruction après conflit	255
Tableau 37 : Répartition des secteurs d'intervention entre agences de l'ONU au Timor Leste	256
Tableau 38 : Répartition de l'aide multilatérale en Bosnie Herzégovine de 1996 à 2002	263
Tableau 39 : Répartition du portefeuille de projets financés par la Banque mondiale en Bosnie-Herzégovine sur les cinq premières années suivant la fin du conflit	264
Tableau 40 : Rôle de la Banque mondiale dans les contextes post-conflictuels	266
Tableau 41 : Efficacité des procédés de coordination	284
Tableau 42 : Responsables généraux des clusters	289
Tableau 43 : Sommets internationaux et promesses d'aide pour la reconstruction de l'Afghanistan	292
Tableau 44 : Acteurs internationaux en Afghanistan	294
Tableau 45 : Les logiques d'action des acteurs extérieurs	295
Tableau 46 : Départements, agences, programmes et fonds des Nations Unies concernés par le problème des mines	302
Tableau 47 : Le déminage, oublié des programmes de reconstruction en Angola	303
Tableau 48 : Bénéficiaires des programmes DDR en cours en 2007	305
Tableau 49 : Organisations internationales impliquées dans les opérations de DDR autres que les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies en 2007	307
Tableau 50 : Différences d'approches des problèmes selon les acteurs	312
Tableau 51 : Rapprochement des observations effectuées et détection des problèmes possibles	314
Tableau 52 : Taux de croissance du PIB par habitant en PPA	327
Tableau 53 : Analyse en régression des effets de certaines variables sur le taux de retour des réfugiés et déplacés (Ir, variable expliquée)	339
Tableau 54 : Analyse en régression des effets décalés du PIB (PPA), de la sécurité et de l'aide sur le taux de retour des réfugiés et déplacés	340
Tableau 55 : Analyse en régression des effets des variables explicatives retenues sur le taux de mortalité infantile	345

Tableau 56 : Exemples de variables de substitution ou variables indicatrices (dummy) utilisées pour pallier aux problèmes de statistiques propre à l'environnement des conflits et post-conflits	352
Tableau 57 : Relations entre incertitude de l'environnement et dimensions de la différenciation chez Lawrence et Lorsch	367
Tableau 58 : Insuffisance de capacités institutionnelles (capacités d'absorption de l'aide) en 2005-2006 (quatrième année suivant le conflit).....	382
Tableau 59 : Part de l'aide dans le budget principal (millions d'Afghanis)	383
Tableau 60 : Taux de croissance du PNB par tête.....	387
Tableau 61 : Taux d'exécution du budget de développement.....	389
Tableau 62 : Exemples de contrats de sous-traitance passés par l'administration américaine pour l'aide en Irak	395
Tableau 63 : Handicaps de compétitivité spécifiques aux contextes post-confliktuels.....	401

TABLE DES SCHEMAS

Schéma 1 : Les excroissances démographiques de jeunes	71
Schéma 2 : Effet revenu et effet de substitution entre dépenses militaires et dépenses sociales dans un contexte de réduction budgétaire en période de conflit armé.	97
Schéma 3 : Effet de l'aide sur la courbe d'offre dans un contexte de pénurie	107
Schéma 4 : Coûts humains de la guerre en termes d'entitlements résultant des déséquilibres de l'offre et de la baisse des dépenses publiques.....	115
Schéma 5 : Coût de la guerre et coût de la reconstruction	139
Schéma 6 : Impact d'une guerre civile de 7 ans sur la rupture d'une formation de 2 ans	156
Schéma 7 : Approche en termes de moyens d'existence durables en situation de conflit et d'instabilité politique.....	191
Schéma 8 : Les facteurs de stress quotidiens comme intermédiaires partiels dans la relation entre conflit armé, santé mentale et état psychologique.....	202
Schéma 9 : Les cinq piliers d'une paix durable	237
Schéma 10 : Les fonctions essentielles d'une opération de maintien de la paix des Nations unies selon le Département des Opérations de Maintien de la Paix.....	250
Schéma 11 : La nébuleuse ONU. Organisations liées aux Nations Unies. P Rekacewicz,....	251
Schéma 12 : Inadaptation du dispositif du fait de la prolifération des acteurs.....	277
Schéma 13 : Insertion des acteurs internationaux au niveau local vue par la Banque mondiale	297
Schéma 14 : Le taux de mortalité infantile comme indicateur du redressement.....	332
Schéma 15 : Déterminants du retour des réfugiés et déplacés	339
Schéma 16 : Facteurs déterminants ou influençant le redressement économique (au sens de développement économique).....	344
Schéma 17 : Superposition de la stabilisation aux autres sphères de politique.....	355
Schéma 18 : Effets pervers dus aux conséquences du dispositif sur le marché du travail.....	376
Schéma 19 : Causalités et rétroactions entre sous-capacités administratives, dispositif d'aide et marché du travail	379

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Evolution du déploiement des personnels de maintien de la paix.....	36
Graphique 2 : Modèle de détérioration de la situation (courbe de destitution).....	192
Graphique 3 : Indice de retour des réfugiés à partir de la fin du conflit	199
Graphique 4 : PIB et croissance du PIB au Rwanda entre 1990 et 2010	231
Graphique 5 : PIB par habitant en PPA (en ordonnée) pour les premières années suivant le conflit (en abscisse).....	325
Graphique 6 : Taux de croissance du PIB en parité de pouvoir d'achat	326
Graphique 7 : Evolution du taux de mortalité infantile pour les treize pays de la base de données à partir de la reconstruction	333
Graphique 8 : Efficacité de la gouvernance (C3) comme indicateur des capacités institutionnelles formelles (mesurée par la base de données KKZ).	336
Graphique 9 : Evolution de l'indice de résorption pour les pays de la base de données dans les années suivant le conflit (graphiques 9a, avec résurgence, et 9b, sans).....	337
Graphique 10 : La persistance des tensions après la fin de la guerre selon le baromètre des conflits du HIIK (Indicateur d'intensité du conflit de 0 à 5)	341
Graphique 11 : Efficacité avec coordination des acteurs (Ec) et efficacité hors coordination (Ehc)	362
Graphique 12 : Croissance des coûts de transactions avec l'augmentation du nombre d'acteurs	363
Graphique 13 : Efficacité résultante (Et).....	364
Graphique 14 : Insuffisance de capacités institutionnelles (capacités d'absorption de l'aide) en 2005-2006 (quatrième année suivant le conflit).....	380
Graphique 15 : Aide publique au développement	384

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1 : La destruction de Kaboul par les mouvements de résistance antisoviétique	89
Encadré 2 : L'émission du Mark convertible pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine	93
Encadré 3 : Exemple de critères d'évaluation des destructions au Kosovo.....	171
Encadré 4 : Déplacés internes au Sri Lanka et au Soudan	197
Encadré 5 : Exemple du lycée de filles de Nazou Ana à Djalalabad	206
Encadré 6 : ONG, ONU, GTZ, OIT et Banque mondiale dans la construction de la paix au Mozambique.....	268
Encadré 7 : Gérer l'urgence et le développement	409

INTRODUCTION

La fin de la Guerre Froide a été marquée à la fois par une prolifération des conflits armés, principalement civils, et une multiplication des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Parmi les pays sortant de guerre civile et ayant fait l'objet d'une telle opération, une partie a bénéficié de programmes de reconstruction initiés par la communauté internationale. Les moyens déployés ont souvent été considérables si on les compare au PIB du pays aidé (jusqu'à 40% de celui-ci) ou en termes de montants. A titre d'exemples et pour les huit premières années suivant le conflit, l'aide publique au développement cumulée s'est élevée à plus de 4,5 milliards de dollars pour le Rwanda, plus de 6 milliards pour la Bosnie-Herzégovine, 18 milliards pour la République démocratique du Congo (RDC) et près de 26 milliards pour l'Afghanistan. Les organisations internationales ont monté des départements spécialisés sur ce type de contexte et mis au point des outils d'analyse et d'intervention de plus en plus sophistiqués.

Pourtant, les résultats, parfois difficiles à interpréter, ne semblent pas à la hauteur des attentes : taux de chômage toujours supérieurs à 40 % plus de dix ans après la fin du conflit en Bosnie-Herzégovine, 3,2 millions de réfugiés et déplacés en Afghanistan huit ans après la conférence de Bonn, échec des programmes de réintégration des anciens combattants en RDC, lenteur désespérante du programme de déminage en Angola qui au rythme actuel, verra sa fin dans 525 ans, dépendance à l'aide et, finalement, dans les cas les pires, résurgence du conflit. Cette apparente contradiction entre les moyens engagés et les résultats économiques obtenus pose la question de l'efficacité des programmes de reconstruction mis en œuvre par la communauté internationale dans les sociétés post-confliktuelles. Elle nous amène à formuler l'hypothèse que ces programmes sont inefficaces dans ce type de contexte et à développer une démarche pour la vérifier, laquelle constitue l'ossature de notre thèse.

Ce problème se trouve au cœur d'enjeux importants pour la science économique et pour ce type de sociétés : il s'agit de voir quelle peut être la contribution de celle-là au processus de

reconstruction et en quoi la résolution des problèmes économiques peut contribuer à une paix durable, et surtout comment. La paix est un équilibre complexe dont la stabilité est variable. Elle tient à des déterminants économiques, mais aussi sociaux, culturels et politiques, voire à des aléas climatiques ou naturels. La plupart des théories économiques (sauf les analyses mercantilistes, néo-mercantilistes et partiellement institutionnalistes (Coulomb, 2004)) tiennent la paix pour acquise, comme allant de soi. La guerre est implicitement perçue comme un phénomène exogène, une parenthèse dans le processus de développement économique d'une société. Or un conflit armé est à la fois l'aboutissement de dysfonctionnements antérieurs et la cause de leur aggravation, notamment au plan économique. Il ne peut être pris pour une parenthèse. Il est au contraire le point paroxystique d'un processus de dégradation dans lequel les variables économiques peuvent être déterminantes. Les théories économiques de la guerre concernent surtout l'opportunité d'entrer en guerre, les bénéfices qu'une puissance peut en retirer au regard des coûts qu'elle engendre, ou les dépenses nécessaires pour s'en préserver (Fontanel et Chatterji éd., 2008). L'étude des déterminants économiques d'une entrée en guerre et celle des économies en guerre constituent des domaines de recherche plus récents (notamment Coletta, 1999, Collier, 2000, Stewart et FitzGerald, 2001). Celui des guerres civiles est relativement peu exploré, car il est une caractéristique de l'histoire récente des conflits armés, bien qu'il ne soit malheureusement pas une nouveauté dans l'histoire des sociétés humaines. Quant à l'étude des économies des sociétés post-confliktuelles, elle a surtout donné lieu à des développements après les deux guerres mondiales et se trouve relativement limitée pour la période succédant à la Guerre froide, en dehors des très nombreux rapports effectués par les organismes internationaux qui y interviennent (ONU, agences liées, institutions financières, notamment). Ces rapports et études donnent généralement une vue parcellaire du problème, celui du rôle joué par l'organisme concerné. Sur ces domaines, la science économique, sans doute du fait de cet a priori concernant les conflits comme parenthèse au développement économique, présente un fort contraste avec les sciences politiques et l'histoire contemporaine qui multiplie les études sur ceux-ci.

Cette recherche tient à de nombreux domaines des sciences économiques, notamment à l'aide au développement et à son efficacité, plus largement à l'économie du développement, processus complexe à la fois économique, social, politique et culturel. Elle tient aussi aux problématiques de croissance et de répartition, de politique économique et monétaire, de lutte contre la pauvreté, en fait à un champ très vaste dans la mesure où il s'agit de redresser une

économie dans sa totalité dans des pays en développement, qui plus est sortant de guerres, lesquelles sont civiles de surcroît. En outre, ce sujet soulève des problèmes d'une portée beaucoup plus vaste, car il a trait au problème de la pertinence des approches théoriques utilisées pour la résolution des problèmes économiques dans le cadre de ces programmes de reconstruction. Cette étude s'attaque ainsi à un sujet particulièrement complexe du fait de son étendue, de sa profondeur et de sa diversité, puisque nous n'étudions pas un cas particulier, mais la façon dont ce type de programme a pu être mis en œuvre dans des pays différents sortant de conflit armé civil. De ce fait, cette entreprise peut sembler trop ambitieuse, voire vaine. C'est sans doute ce qui explique le peu d'études académiques sur ce sujet précis, parce que trop général et trop complexe, donc difficile à cerner méthodologiquement, théoriquement et statistiquement. Au-delà de ces difficultés, c'est précisément pour ces raisons que nous le choisissons en précisant bien que notre but est de faire émerger une vue globale des problèmes économiques des sociétés post-confliktuelles et de la pertinence des programmes économiques de redressement. Une vue globale ne signifie pas une vue exhaustive sur l'ensemble de ces points, mais une vue qui permet de dégager les problématiques caractéristiques de ces économies et des programmes qui se proposent d'en résoudre les problèmes. Ce travail ouvre donc sur des recherches ultérieures, venant les compléter et les approfondir par des études particulières.

Comment évaluer cette efficacité ? Cela nécessite de définir dans un premier temps ce qu'est l'efficacité d'un programme de reconstruction. Un programme est efficace s'il produit les effets qu'on en attend, s'il atteint les objectifs qu'il se fixe (Martinet et Silem, 2008). Dans une démarche macro-économique ordinaire, il s'agira d'analyser les écarts entre des objectifs de rétablissement des grands équilibres (emploi, croissance, équilibre budgétaire, équilibre extérieur, stabilité monétaire) et leur réalisation. Une démarche axée sur le développement cherchera à évaluer si le programme de reconstruction a généré une dynamique de développement capable d'améliorer les conditions de vie pour contribuer à une paix durable. Il s'agit alors de rompre avec une dynamique de conflit, sachant que la fin des hostilités signifie rarement celle des différends qui ont pu être à l'origine de la guerre civile.

L'étude des programmes mis en œuvre se heurte à une première difficulté, qui dérive de la complexité de ces dispositifs de redressement. Un programme de reconstruction économique fait partie d'un processus global qui l'articule à plusieurs volets imbriqués les uns aux autres (notamment en termes de sécurité, de politique, de capacités institutionnelles et d'accès aux droits), le succès de chacun dépendant de celui de tous. Une des difficultés de l'évaluation

réside dans le fait que l'échec plus ou moins prononcé d'un redressement économique est difficilement attribuable à telle ou telle des parties du processus puisqu'il s'agit d'un plan d'ensemble, supposé mené dans une perspective holistique. Un plan de redressement économique peut ne pas aboutir à un succès, non parce qu'il a été mal conçu ou mal appliqué, mais que, par ailleurs, d'autres éléments ont interféré sur les conditions de son succès, par exemple des éléments politiques. On peut construire des routes, si personne ne les emprunte du fait d'une dégradation de la sécurité consécutive à des dissensions politiques, aucun effet d'entraînement sur les échanges économiques n'en résulte.

Évaluer l'efficacité d'un programme peut se faire en comparant les résultats obtenus aux objectifs affichés. Nous pouvons également comparer les moyens mis en œuvre pour obtenir ces résultats (il s'agit alors plus précisément de l'efficience). Mais nous nous heurtons, là aussi, à deux problèmes quasi insurmontables :

- la configuration du dispositif rend difficile la connaissance de la totalité des moyens engagés et des résultats obtenus. Un programme étant constitué de la somme d'initiatives et de projets plus ou moins coordonnés, il est quasiment impossible, pour avoir une vision de l'efficacité du tout, de procéder à l'évaluation des centaines, voire des milliers de projets réalisés par chaque acteur avec ses propres méthodes, dans un pays et sur plusieurs années. A titre d'exemple, au Cambodge en 2004, 200 ONG internationales et 400 locales géraient 80 millions de dollars d'aide sur 5 000 projets, et cela ne représentait qu'environ 16% des fonds engagés au titre de l'aide (Trannin, 2005) ;
- les données chiffrées sont souvent absentes, erronées (volontairement ou non) ou lacunaires et il est difficile de procéder à des évaluations chiffrées.

Cependant, juger de l'efficacité des programmes de reconstruction dans les contextes post-confliktuels ne consiste pas seulement à évaluer cette efficacité de façon quantitative, exercice difficile du fait du manque de statistiques. Il s'agit aussi d'en rechercher les causes dans une perspective plus qualitative. Cette efficacité peut s'apprécier par l'adéquation entre les programmes et leur contexte économique spécifique. Y-a-t-il une spécificité économique des contextes post-confliktuels et comment est-elle prise en compte ? Afin d'expliquer la façon dont nous allons traiter ce problème complexe, il est nécessaire de définir précisément quelques termes pour mieux délimiter notre champs d'investigation.

Deux expressions, souvent utilisées dans les médias et parfois dans la littérature académique, prêtent ici à confusion. Il s'agit de « communauté internationale » et de « programme de reconstruction ». La première laisse penser qu'il y a unicité de décision de la communauté

internationale et, par conséquent, cohérence de l'action de celle-ci. La seconde fait croire qu'il existe un programme commun de la dite communauté internationale qui planifierait le processus de reconstruction économique. Ces expressions, dont l'utilisation peut se justifier si elle est précisée, se trouvent de plus confortées par l'expérience exemplaire, et en partie mythifiée, du Plan Marshall (voir notre étude en annexe 1), expérience à laquelle font référence de nombreuses publications.

Forte est la déconvenue lorsqu'une étude approfondie d'un dispositif de redressement économique révèle qu'il n'y a ni unicité de décision, ni plan cohérent, mais une prolifération d'acteurs aux logiques souvent divergentes agissant dans un cadre peu contraignant sous le regard d'un gouvernement délégitimé par sa propre faiblesse, laquelle justifie ce recours extérieur. Il est donc nécessaire de préciser l'utilisation que nous faisons de ces expressions et d'étudier la configuration du dispositif de redressement économique, le jeu des acteurs et les logiques qui les déterminent.

Ce terme de « communauté internationale » a fait l'objet de critiques du fait qu'il n'existe dans la réalité aucune communauté internationale se présentant comme telle et que l'organe supposé la représenter, l'ONU, n'a aucune volonté propre. L'ONU ne fait qu'appliquer les décisions prises par les États membres de son Conseil de Sécurité ou de son Assemblée Générale. Son conseil de sécurité, notamment, n'exprime lui-même qu'un compromis entre les volontés énoncées en son sein, principalement entre ses cinq membres permanents. De plus, les coalitions ou ententes qui peuvent se constituer sur telle ou telle question changent en fonction des circonstances, même s'il est possible de dégager des tendances dans le comportement géopolitique des États. L'expression « communauté internationale » recouvrirait donc des réalités changeantes en fonction des combinaisons d'intérêts et ne constituerait qu'une fiction.

Néanmoins, si nous l'employons, c'est pour désigner de façon pratique le fait que des décisions collectives sont effectivement prises à l'échelle internationale avec continuité, via des organisations internationales, pour agir de façon à appuyer le processus de retour à la paix de pays en conflit ou sortant de conflit. Cela a été le cas de nombreux conflits civils survenus depuis la chute du Mur de Berlin pour lesquels est employée l'expression de « conflits investis », sous-entendu « par la communauté internationale ». De façon extensive, nous définirons la communauté internationale comme l'ensemble des organisations internationales à statut public ou privé concourant aux programmes de reconstruction : celles-ci comprennent les organisations à vocation universelle (ONU par exemple) ou à vocation régionale (Union

Européenne, Union Africaine, CEDEAO, banques régionales de développement,...), mais aussi les agences de développement nationales (DFID, GTZ, US Aid, AFD...) et les ONG.

Pour préciser notre approche, nous nous intéresserons aux sorties de conflit ayant fait l'objet d'un programme de reconstruction et non à ceux ayant fait seulement l'objet d'une opération de maintien de la paix (OMP)¹. Nous entendons par « programme de reconstruction » la définition d'un plan économique de redressement accompagné de moyens pour sa réalisation et où les acteurs internationaux, notamment les organisations internationales, interviennent de façon décisive dans la conception et la mise en œuvre. Il conviendra donc d'identifier les organismes internationaux impliqués dans la reconstruction pour étudier l'élaboration et le contenu de leur programme, leurs objectifs et comment ils les ont mis en œuvre. Ce travail de clarification des rôles et des fonctions constitue une condition nécessaire pour pouvoir apprécier l'évaluation de ces programmes. Il aboutit à la présentation des différences de conceptions théoriques entre acteurs et à celle de leurs conséquences en termes de mise en œuvre de l'aide dans ces programmes.

Précisons qu'au sens où nous l'entendons, un programme de reconstruction ne se limite pas à un aspect purement physique de reconstruction matérielle, mais à la relance globale de l'économie, raison pour laquelle nous utiliserons aussi l'expression de « plan de redressement économique ».

Concernant les conflits, nous retiendrons les conflits armés dont le mode de résolution s'est opéré après la fin de la Guerre froide. En effet, celle-ci avait pour effet de bloquer les décisions au sein du Conseil de sécurité et de procéder exceptionnellement à des OMP dites de première génération, n'intégrant généralement rien concernant le relèvement économique post conflit (OMP strictement sécuritaires). Les programmes de grande ampleur ne sont apparus qu'après ; ils constituent un des objets de notre recherche. La définition du conflit, objet de polémique, fera l'objet d'une discussion ultérieure, car les critères qui la déterminent ont pour conséquence de catégoriser les conflits de façon différente, ce qui a un impact sur les échantillons retenus dans les études quantitatives par exemple.

En nous en tenant provisoirement à la définition des conflits armés majeurs donnée par le SIPRI (au moins 1 000 décès liés aux combats), tous les conflits survenus entre 1990 et 2010,

¹ Ce dernier aspect a été traité, notamment à l'occasion d'une thèse soutenue à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble (*L'analyse économique des opérations de maintien de la paix de l'ONU*) (Sheehan, 2005) suivie de publications (notamment *The Economics of UN Peacekeeping*, Routledge, 2011).

soit trente conflits majeurs en vingt ans, sont des conflits civils à l'exception de trois conflits interétatiques² (rapports annuels du SIPRI de 2010 et 2011).

C'est la raison pour laquelle nous ne nous intéressons ici qu'aux économies sortant de guerres civiles, d'où l'expression de « société post-confliktuelle », signifiant que le conflit est civil car s'étant déroulé au sein d'une société. Cette remarque est importante : nous nous attacherons en effet à démontrer que cette spécificité a des conséquences considérables en termes économiques du fait de cette cassure qui survient à l'intérieur d'une société, ce dont les théories classiques ne peuvent rendre compte. Tous ces conflits n'ont pas fait l'objet d'un programme de reconstruction par la communauté internationale. Ainsi, la Tchétchénie constitue un conflit armé majeur, mais non investi car son programme de reconstruction s'est déroulé dans le cadre de la Fédération de Russie.

De la définition du conflit découle celle du post-conflit. Ce terme de « post-conflit » a été critiqué (Wang, Suhrke et Tjønneland, 2005), car porteur de confusion. En effet, le conflit existe dans toute société d'une part et d'autre part, les sociétés sortant de guerre civile continuent de connaître un degré de violence plus ou moins élevé. Dans cette perspective, comment comprendre que dans une société dite « post-confliktuelle », les agences internationales financent des programmes de réduction de la violence. Pour cette raison, ces auteurs préfèrent les qualificatifs d'« après-guerre », de « post guerre » ou de « sortie de guerre ».

Nous nous en tiendrons cependant à l'adjectif « post-confliktuel », dans la mesure où son utilisation est de loin la plus répandue dans l'ensemble de la littérature, qu'elle soit académique ou produite par les organisations internationales. Nous précisons donc que nous entendons par « post-confliktuelle » une situation suivant un conflit armé et civil. Etant donné que nous analysons les programmes consécutifs à ce type de conflit, il se peut que la période post-confliktuelle voit surgir ou resurgir un conflit venant contrarier son déroulement, d'où l'idée d'une dynamique de développement en concurrence avec une dynamique de conflit. Parfois, les programmes de reconstruction commencent dans le cadre d'un accord entre les Parties en conflit et sont proposés pour favoriser l'expression d'un intérêt commun, facteur de pacification de la société.

Ainsi, se trouve délimité dans une première approche un ensemble de pays ayant connu un conflit civil armé dont la résolution a fait l'objet d'un programme de reconstruction

² Il s'agit des conflits opposant l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire (1998-2003), l'Erythrée à l'Éthiopie (1998-2000) et l'Irak aux États-Unis et à leurs alliés (2003). Le conflit Israël-Hezbollah (Liban) n'est pas comptabilisé comme majeur car il a fait moins de 1000 décès liés aux combats (guerre dite « des 33 jours »).

impliquant la communauté internationale. Cet ensemble réunit des pays aussi différents que la République Démocratique du Congo, le Rwanda ou la Sierra Leone, la Bosnie-Herzégovine ou le Kosovo, l'Afghanistan ou le Cambodge. Il sera nécessaire d'examiner dans quelle mesure la spécificité du contexte post-conflictuel est ou non prise en compte par les programmes de reconstruction, à côté de la singularité historique, économique et culturelle de chaque pays.

Problèmes méthodologiques

Le stade de développement, la situation géographique, l'histoire ou les structures économiques de ces pays donnent une hétérogénéité à cet ensemble qui peut sembler préjudiciable à une recherche générale sur les économies post-conflituelles et l'évaluation des programmes mis en œuvre. Mais au-delà de l'histoire particulière de chaque pays et des causes propres à chaque guerre civile, les pays sortant de conflit partagent des caractéristiques économiques communes. Cette hypothèse va être au centre de notre recherche, sachant que ces caractéristiques sont présentes à des degrés divers dans les différents pays en fonction de l'intensité du conflit passé et de sa durée notamment. Ainsi en est-il des conséquences démographiques, du phénomène des déplacés et des réfugiés, de la déscolarisation et de la destruction du capital physique et intellectuel.

D'autre part, les programmes de reconstruction étant conçus et conduits par les mêmes organismes internationaux, faisant intervenir les mêmes catégories d'acteurs, ils présentent aussi des caractéristiques communes, même s'ils ont pu évoluer sur la période, notamment en tirant des leçons de leur propre expérience. Si leur application locale a pu être spécifique, il conviendra bien sûr de les analyser.

Ainsi, des études de cas issues de l'expérience de tel ou tel pays serviront à illustrer et comprendre des phénomènes économiques communs, observables dans l'ensemble de ces pays de façon plus ou moins prononcée. Le cas de l'Afghanistan mérite une réflexion approfondie dans la mesure où il constitue l'un des programmes les plus importants de l'après Guerre froide en termes de montant d'aide (le deuxième après l'Irak), d'actions entreprises et de diversité d'acteurs. Les phénomènes économiques que nous cherchons à cerner y apparaissent de façon plus claire et plus tranchée, même s'ils sont à relativiser au contexte particulier de ce pays.

Même si nous devions arriver à la conclusion qu'aucune préconisation générale, valable quelles que soient les situations concrètes de fin de guerre ou de début de résolution de celle-ci, ne peut être formulée pour reconstruire un pays, cette conclusion serait alors susceptible de

modifier significativement les efforts accomplis par la communauté internationale dans ce soutien pacifique, en l'obligeant à s'engager dans des programmes dont le caractère « ad hoc » serait accepté a priori.

Enfin, il s'agit de développer une analyse économique d'une situation complexe dont l'explication globale supposerait un faisceau de facteurs et de connaissances mobilisant les sciences humaines et sociales. Dans ce domaine d'étude, les phénomènes économiques font parfois appel à des considérations non spécifiquement économiques ; il convient alors d'intégrer celles-ci dans leurs capacités à influencer les phénomènes économiques. Par exemple, un programme de réconciliation nationale est un phénomène politique, mais il présente un coût qui peut s'analyser d'un point de vue économique. De même, cela ne signifie pas que les conflits ont des causes uniquement économiques, mais que certaines variables économiques font partie des causes, ou que certaines causes non économiques (exclusion politique de minorités par exemple) se traduisent par des conséquences économiques (marginalisation économique, sous-emploi, sous-investissement ou sous qualification notamment de certaines catégories de la population).

Compte-tenu de l'ensemble de ces considérations, nous adoptons la démarche suivante :

- 1) Pour évaluer si un programme de reconstruction est adapté aux problèmes d'une économie post-confliktuelle, et pouvoir ainsi être en mesure d'en apprécier l'efficacité, il est nécessaire dans un premier temps de cerner les caractéristiques de ce type d'économie.
- 2) Or, le premier problème auquel est confronté un programme de reconstruction est de permettre le passage d'une économie de guerre à une économie de paix durable, ce qui implique de changer de mode d'organisation économique. Il est donc nécessaire de comprendre comment l'économie de guerre est susceptible d'influencer le fonctionnement de l'économie post-confliktuelle.
- 3) Mais si l'économie des sociétés post-confliktuelles est en partie déterminée par les spécificités de l'économie de guerre, elle l'est aussi par les problèmes économiques ayant contribué à l'émergence du conflit. Celui-ci, loin de les avoir résolus, les a souvent aggravés. Nous devons alors comprendre les explications avancées au sujet des problèmes économiques à l'origine, exclusive ou non, des conflits.
- 4) Décrire et analyser les caractéristiques économiques des sociétés post-confliktuelles devient alors possible. La conjugaison de différentes approches théoriques, notamment l'économie institutionnelle et néo-institutionnelle, l'économie politique ou l'approche en

termes de moyens d'existence, nous permettra de construire un cadre d'analyse pertinent pour mieux saisir la réalité complexe des économies post-confliktuelles et de formuler des solutions adaptées, parfois concurrentielles.

5) Il faut alors rapprocher les problèmes recensés des programmes de reconstruction pour juger de leur pertinence. Mais autant la littérature académique est relativement fournie sur les déterminants des conflits, autant elle se révèle plus pauvre sur les périodes post-confliktuelles. Les dispositifs de redressement économique sont relativement peu décrits. Il a donc été nécessaire de reconstituer la configuration de l'ensemble du dispositif déployé dans ce type de crise. Compte-tenu des dizaines et même des centaines d'acteurs (en incluant les ONG) qui interviennent, il est impossible d'en dresser un tableau exhaustif. Mais il est possible d'avoir une idée précise de la façon dont ce type de dispositif se met en place, quelles catégories d'acteurs y participent, quelles sont leurs logiques d'action respectives et les conceptions théoriques qui sous-tendent celles-ci. Nous avons procédé pour cela à l'analyse de nombreux rapports émanant de ces acteurs, avec le regard critique que cela suppose.

6) Ce n'est qu'au terme de cette démarche que nous serons en mesure de juger de l'efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-confliktuelles.

7) Au vu des échecs récurrents et sans minimiser les difficultés de ce type d'opérations, il nous semble pertinent de nous interroger alors sur les véritables motivations de la mise en place de ces programmes, l'allocation des moyens révélant parfois (pour les optimistes), souvent (pour les pessimistes), des priorités non centrées sur les problématiques du pays à redresser.

Cette démarche structure le cheminement suivant de notre thèse en quatre étapes :

1) Etude des déterminants et caractéristiques économiques des conflits comme nécessaire préalable à la reconstruction économique (chapitres 1 à 4)

Analyser les spécificités des économies post-confliktuelles renvoie en premier lieu aux études sur les causes des guerres civiles dans le contexte géopolitique particulier de l'après-guerre froide (chapitre 1). Loin de résoudre ces causes, les conflits les aggravent et les sociétés post-confliktuelles se trouvent confrontées aux problèmes qui ont déterminé le conflit auxquels s'ajoutent ceux qui en dérivent. Aussi il est essentiel de comprendre les débats théoriques sur les différences d'approches (essentialisme contre instrumentalisme notamment, fragilité des États ou déterminants démographiques), lesquelles infèrent des différences de préconisations. (Chapitre 2).

La configuration d'une économie en temps de guerre civile conditionne le passage à une économie de paix. Les apports de Stewart et Fitzgerald, ceux d'Amartya Sen et de Rufin, mais aussi de Collier permettent d'appréhender l'économie des guerres civiles dans leurs particularités, leur dynamique propre, leur politique macroéconomique (pour ce qui est de l'État), la façon dont elle s'organise et se finance (importance des activités illégales, voire illicites), (chapitre 3). La fin du conflit est l'occasion de procéder à l'évaluation du coût de la guerre. Dans ce but, il s'avère utile de distinguer ceux-ci des coûts de la reconstruction de façon à éviter les confusions (chapitre 4).

Ces éléments sur les conflits civils armés, leurs causes économiques et la structuration de leur économie, sont déterminant pour comprendre le contexte économique post-conflictuel et ses problèmes spécifiques.

2) Analyser les caractéristiques économiques des sociétés post-confliktuelles et les problèmes qu'elles doivent résoudre (chapitres 5 à 7)

L'affectation des ressources, les priorités budgétaires, l'horizon temporel des décisions économiques à tous les niveaux changent avec le silence des armes. Il s'agit ici de faire l'état des lieux d'une économie sortant d'une guerre civile, hors intervention extérieure, de façon à analyser ensuite en quoi le programme de reconstruction permet de résoudre ses problèmes. Nous analysons les problèmes classiques inférés par le choc que constitue un conflit armé sur une économie, en particulier sur les conditions d'exercice de l'offre, les facteurs de production et les conséquences en termes d'organisation de l'activité (chapitre 5).

Les modèles classiques de croissance se prêtent mal à l'analyse de la reconstruction d'une société profondément bouleversée économiquement, socialement, démographiquement, culturellement et sociologiquement. Une approche plus large est nécessaire pour intégrer les déterminants de l'environnement sans lesquels il serait difficile de comprendre les blocages et les problèmes qui entravent leur développement économique (chapitre 6).

Nous terminons par l'analyse des ruptures des grands équilibres macroéconomiques et par la mise en perspective des problèmes économiques inhérents à ce type de contexte, ce qui nous mène à diagnostiquer un état de « suffocation économique » (que nous définirons) et à ébaucher la structure des programmes de redressement. Cet état de suffocation rend nécessaire un fort soutien extérieur. Sans quoi, les conditions économiques de l'après conflit étant nécessairement pires que celles de l'avant conflit, celui-ci risque de resurgir et d'enfermer le pays dans un cercle vicieux que certaines guerres contemporaines n'illustrent

malheureusement que trop bien par leur durée ou leur récurrence (Afghanistan, Angola, RDC, Sri Lanka...) (chapitre 7).

3) Reconstituer la configuration du dispositif par lequel se déploient les programmes de reconstruction (chapitre 8)

Apprécier l'efficacité des programmes de reconstruction dans des contextes post-confliktuels ne suppose pas seulement d'analyser les caractéristiques de ces contextes, comme nous l'avons fait. Il est indispensable de comprendre comment sont pensés, construits et gérés les programmes de redressement. Il s'agit d'en connaître l'architecture, les acteurs et le rôle de ceux-ci. Cette tâche est particulièrement difficile, car la littérature décrivant les opérations dans leur globalité est pauvre, alors qu'elle foisonne au niveau des acteurs. Il s'agit donc de procéder à une véritable reconstitution à partir de vues parcellaires, en étudiant les rapports et études internes avec le recul critique que cela suppose. Nous commençons par analyser la configuration du dispositif de l'ONU, dont les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles constituent, sinon le cadre, du moins l'environnement des programmes. Nous établissons ensuite qu'un processus de distribution des rôles s'est progressivement institué dans la communauté internationale entre organisations internationales publiques, notamment à l'occasion des conférences des donateurs.

La complexité du dispositif pourra être jugée en analysant les acteurs nombreux intervenant dans les programmes de reconstruction, ce qui pose la question des procédés de coordination, dont l'efficacité pourra être appréciée en s'appuyant sur les apports de Mintzberg (1982, 2004) et de l'école de la contingence notamment, et en l'illustrant avec le cas de l'Afghanistan, approfondi par la suite. La complexité du dispositif peut également s'apprécier avec les cas du déminage et celui du montage et du financement des opérations de DDRR (Désarmement, Démobilisation, Réinsertion et réintégration), opérations particulièrement importantes dans une société post-confliktuelle et où la partie économique est déterminante. Cette analyse nous permettra ainsi de comprendre l'architecture générale du dispositif d'un programme de reconstruction et sa complexité. Il devient dès lors possible de procéder à son évaluation.

4) Enfin apprécier l'efficacité de ces programmes et, s'il s'avère utile de le faire, formuler des préconisations dans le but de les améliorer (chapitre 9).

L'évaluation de l'efficacité des programmes s'avère difficile à la fois pour des raisons méthodologiques (complexité du dispositif, imbrication des éléments, critères inappropriés, temporalité,...) et pratiques. Le rapprochement des observations effectuées dans les chapitres 5 à 8 devra faire apparaître dans quelle mesure les programmes sont adaptés aux problèmes pour les résoudre. Nous procéderons à une évaluation quantitative, malgré les problèmes de données chiffrées (lacunes, problème de référentiel ou de contrefactuel, choix des critères de succès ou d'échec). Nous tenterons également une modélisation de certaines relations que nous avons mises à jour de façon à les tester.

Le constat du manque d'efficacité au moins relatif qui résulte de ces tests nous amènera à en rechercher les causes dans une perspective qualitative, complémentaire de la précédente et à étudier plus précisément les problèmes que peut générer le déploiement du dispositif d'aide, dont on sait qu'il peut être producteur d'effets pervers et d'inadaptation.. Le rapprochement entre la configuration des programmes (diagnostic, doctrine opérationnelle, dispositif) et les spécificités des économies post-confliktuelles permettront de faire apparaître ces causes éventuelles de l'inefficacité.

Première partie : étude des déterminants et des caractéristiques économiques des conflits

Evaluer l'efficacité des programmes de reconstruction dans les contextes post-confliktuels suppose de comprendre l'environnement dans lequel apparaissent de tels programmes et ce qui détermine celui-ci.

Compte tenu de la complexité des sociétés post-confliktuelles, on ne peut analyser leur fonctionnement économique à partir des seuls modèles classiques de croissance, mais en utilisant des cadres conceptuels permettant d'intégrer le jeu des acteurs et le problème de déterminants comme la sécurité ou la vulnérabilité.

L'objectif des programmes de reconstruction est de passer d'une économie de guerre à une économie de paix durable. Or, l'économie des sociétés post-confliktuelles est largement déterminée à la fois par le type de conflit que ces sociétés ont traversé et par l'état dans lequel se trouvait l'économie auparavant. Un conflit ne fait généralement qu'aggraver l'état des problèmes qui l'ont causé et ces difficultés, si elles peuvent avoir été modifiées par le conflit, n'en ont pas pour autant été résolues. Etablir une paix durable est indissociable de la résolution des causes réelles du conflit.

Ceci nous conduit tout d'abord à rappeler l'évolution du contexte qui a transformé les conflits depuis la chute du mur de Berlin et à préciser les types de conflits et de programmes qui sont l'objet de notre recherche (chapitre 1), puis à revenir sur l'analyse des causes des guerres civiles (chapitre 2), à étudier les phénomènes propres à ces économies de guerre (chapitre 3), enfin à considérer les méthodes d'évaluation des coûts de la guerre (chapitre 4). De cette façon, nous disposerons des outils conceptuels nous permettant de comprendre ultérieurement les modalités de passage d'une économie de guerre à une économie de paix. Il s'agit donc d'un préalable nécessaire.

Chapitre 1 : États fragiles et guerres civiles

Il est très important de comprendre l'évolution du contexte géopolitique à partir de la fin de la Guerre froide, car ce nouveau contexte influence à la fois les conflits eux-mêmes et la façon d'intervenir pour en sortir (§ 1. Evolution du contexte géopolitique et transformation des conflits). La plupart de ces conflits étant des guerres civiles, il importe d'en souligner la spécificité dans la mesure où elle influence le fonctionnement économique des sociétés post-confliktuelles et où la sortie de guerre peut être un élément déterminant du succès ou de l'échec d'un programme de reconstruction (§ 2. Gagner la guerre au risque de perdre la paix). Ces considérations sur l'environnement nous permettent aussi de mieux définir l'objet de notre recherche quant au type programme étudié, puisqu'il est lié à un type de conflit (§ 3. Critères de choix des programmes à étudier).

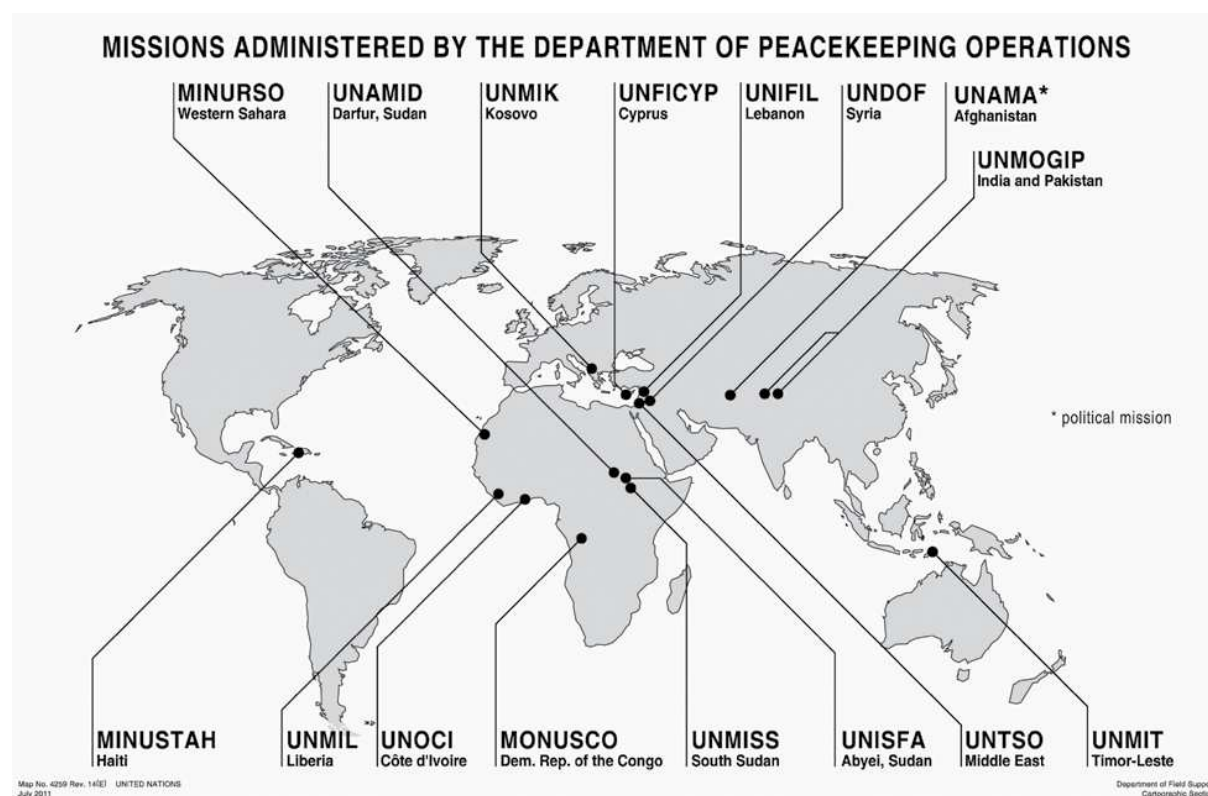
1. Evolution du contexte géopolitique et transformation des conflits

Les conflits contemporains ont connu une inflexion depuis la fin de la Guerre froide. Entre 1946 et 1989, le contexte géopolitique se caractérisait par une stabilité et surtout une lisibilité apparente du fait de la bipolarisation du monde : tout différend était systématiquement investi par les deux superpuissances, aucune zone ne pouvait rester sans prendre parti ou s'appuyer sur l'un des deux camps, à moins de rejoindre le groupe des non-alignés, pure façade pour certains d'entre eux. Les guerres civiles étaient systématiquement instrumentalisées par les deux « supergrands ». Le discours qui prévalait à l'appui des luttes était un discours

idéologique de fait. Sur cette période, 160 conflits ont provoqué la mort de 16 millions de personnes (Hoeffler et al., 2010).

Dès lors que le Mur de Berlin et le rideau de fer tombent et que l'empire soviétique s'effondre, les conflits périphériques, dont l'enjeu principal était l'extension de l'influence d'un camp par rapport à l'autre, perdent leur intérêt pour les grandes puissances : la Russie n'en a plus les moyens et les États-Unis ne s'en occupent que pour garantir leurs débouchés ou leurs approvisionnements. A partir de 1991, se développe un double mouvement : une prolifération des conflits principalement civils (en 1995, 33 des 34 conflits armés dans le monde sont des guerres civiles, Coletta et Nezam, 1999) et une multiplication des opérations de maintien de la paix (*peacekeeping operations*) (Carte 1.1). La fin du veto systématique entre les deux puissances du monde bipolaire débloque le processus de décision au sein du Conseil de Sécurité.

Carte 1 : Missions en cours administrées par le département des opérations de maintien de la paix



Source: ONU, *Year in Review*, 2011.

Le nouveau consensus au sein du Conseil de sécurité permet à l'ONU de déployer un nombre croissant d'opérations : sur les 66 opérations de maintien de la paix déployées depuis la première en 1948, 53 ont été décidées après 1988, 13 avant (ONU, 2010). Jusqu'alors, le rôle principal de ces opérations « de première génération » était de maintenir le cessez-le-feu, surveiller les zones tampons et les lignes de front, voire d'observer les échanges de prisonniers, éventuellement les opérations de désarmements par le déploiement d'observateurs militaires exerçant des activités de suivi et de rapport (Pouligny, Pouyé, 2004, p 48). Au début des années 1990, les opérations de maintien de la paix évoluent vers des entreprises polyvalentes (*multidimensional* ou *multifunctional*) intégrant notamment, en plus de leurs missions premières, le soutien à « la construction d'institutions durables de gouvernance, le suivi des droits humains, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants » notamment (ONU, 2010). On parle alors de missions de *peacebuilding* ou de *postconflict reconstruction*, lesquelles constituent des missions de « deuxième génération » ((Pouligny, Pouyé, Id.).

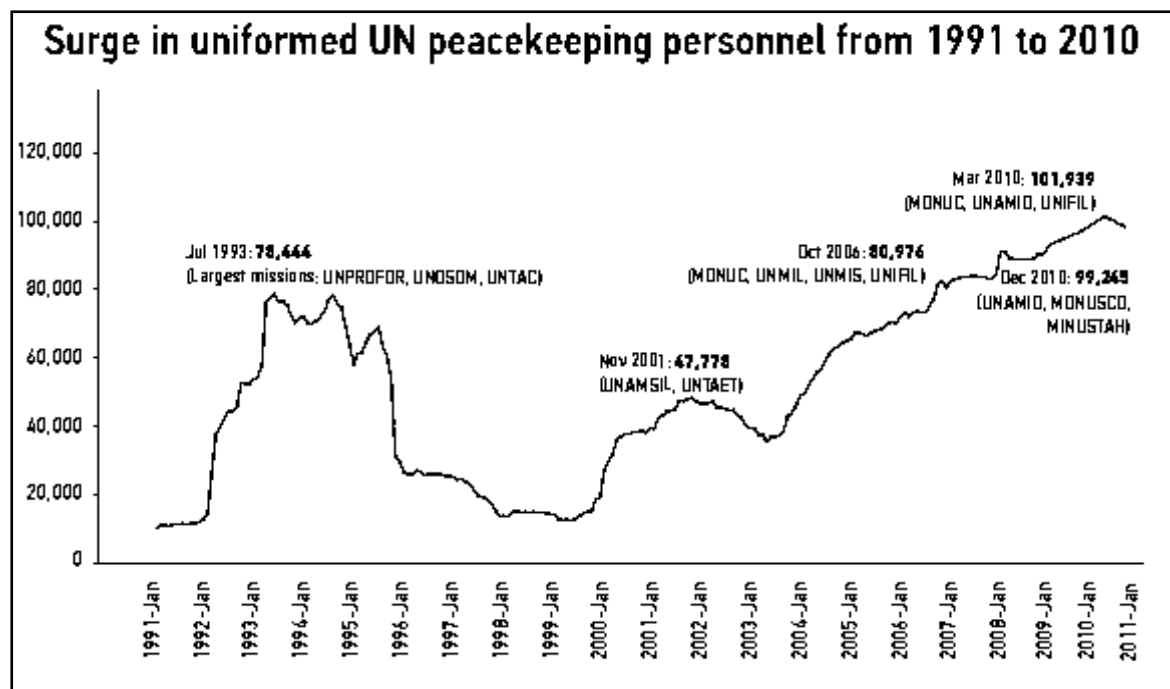
La période qui s'engage est marquée par l'optimisme triomphant des États-Unis. Grands vainqueurs de la Guerre froide, ils posent leur type de société en modèle universel, théorisé par Francis Fukuyama (1989), où démocratie et économie de marché constituent les deux faces indissociables de l'efficacité économique et du bon fonctionnement des institutions. Cette inspiration guidera la conception des opérations de sortie de conflit investies par la communauté internationale. Dans ce « nouvel ordre mondial », les dividendes de la paix résultant de la fin de la course aux armements devaient permettre de dégager les ressources nécessaires au financement des pays en développement dans un monde pacifié.

En fait, les événements non anticipés des années 1990 vont rapidement contrarier ces vues en se manifestant sous des formes nouvelles : « États faillis, guerres intra-étatiques civiles et sectaires, prolifération d'armes légères, accroissement des armées mercenaires, victimes civiles, génocide, conflit de ressources naturelles, crises humanitaires complexes, aggravation de la pauvreté intergénérationnelle, sécheresses et famines, VIH/SIDA, réseaux criminels globaux et acteurs non-étatiques violents » (Cammack et alii, 2006).

L'enthousiasme des premières missions de l'après-guerre froide est refroidi par les échecs dramatiques en Somalie, au Rwanda et en ex-Yougoslavie. Le Conseil de sécurité limite le nombre d'opérations et le déploiement de moyens en personnel entre 1996 et 2000, comme le montre l'évolution des effectifs de casques bleus déployés (graphique 1). Cette réduction des opérations s'accompagne d'une diminution des budgets dans la deuxième moitié des années 1990, alors que la guerre civile en République Démocratique du Congo va être la plus

meurtrière de l'après-guerre froide et que d'autres conflits s'enlisent (Somalie, Sierra Leone, Angola,...).

Graphique 1 : Evolution du déploiement des personnels de maintien de la paix



Source: *UN Peace Operations. Year in Review ; 2010*, p.78. disponible sur :

<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>

Les conflits au Kosovo et au Timor Oriental en 1999 représentent une reprise des opérations de maintien de la paix que les attentats du 11 septembre vont confirmer (notamment pour un meilleur contrôle des « zones grises » pouvant servir de sanctuaire à des groupes terroristes). Cette troisième génération d'opérations, avec la mise en place de la mission des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK) et de l'Autorité Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO)³, se traduit par une extension de leur mandat avec l'administration transitoire de ces territoires, un accroissement des effectifs (graphique 2) et des budgets⁴. Les populations civiles étant les premières victimes de ce qui apparaît comme de nouveaux conflits, la médiatisation de certains d'entre eux encourage le développement des acteurs humanitaires qui disposent de moyens accrus.

³ Après l'expérience de l'ATNUSO (Autorité transitoire des Nations unies en Slavonie Orientale) entre 1996 et 1998.

⁴ Voir annexe 2, l'accroissement progressif des dépenses liées au maintien de la paix après la fin de la guerre froide.

Les évènements du 11 septembre 2001 sont présentés par certains analystes comme marquant le début d'une nouvelle période rompant avec l'après-guerre froide. La « Guerre Totale Contre le Terrorisme » (*Global War on Terrorism, GWOT*), lancée par Georges W. Bush, a en effet inauguré un chapitre dans les interventions militaires de grande envergure, en Afghanistan puis en Irak, avec des implications économiques importantes, ne serait-ce qu'en termes de coûts directs et indirects. Si le mandat de Barack Obama organise le retrait des troupes de ces deux pays et que l'endettement fédéral pousse à une baisse du budget du Pentagone, la lutte contre le terrorisme reste une des priorités des affaires étrangères américaines. Les évènements du « 11/9 » constituent le point culminant des activités terroristes islamistes, à la fois après les attentats du World Trade Center de 1993, des ambassades américaines de Nairobi et de Dar-El-Salam en 1998, de l'USS Cole la même année et avant ceux de Madrid (2003), Djakarta et Londres, notamment.

Le nouveau contexte n'est plus compréhensible avec les clefs de lecture utilisées pendant la Guerre froide. Ainsi, la catégorie « conflit armé interne internationalisé », adoptée dans la base de données de l'UCDP-PRIO sur les types de conflits, permet de rendre compte de certaines situations complexes actuelles. A partir de mars 2003, le conflit irakien est international (intervention de la coalition américaine) puis, une fois le régime défait, devient progressivement « interne internationalisé », dans la mesure où la coalition soutient le régime qu'elle a contribué à mettre en place, alors que celui-ci affronte une insurrection civile multiforme. Le retour progressif des Talibans en Afghanistan montre également ce type de configuration où des conflits se superposent sur un territoire avec des enjeux qui en dépassent les frontières. De même la région des grands lacs en Afrique montre comment les conflits peuvent s'interpénétrer au niveau régional. Les opérations de maintien de la paix entrent dans le cadre du concept élargi de « sécurité économique » défini par J. Fontanel (2010), dans la mesure où ces opérations ont pour but de relever des États fragiles secoués par des guerres civiles, mais aussi d'éviter que leur instabilité ne se communique aux pays limitrophes (sanctuaires militaires ou humanitaires, voir infra chapitre 3, § 3) ou qu'ils servent de base au développement de mouvements terroristes. La problématique des États fragiles est ainsi au cœur des préoccupations de la sécurité internationale et en révèle toute la complexité.

2. Gagner la guerre au risque de perdre la paix

L'étude menée dans le cadre de la Banque mondiale sur les nouveaux défis de la construction de la paix par Coletta et Nezam (Coletta et Nezam, 1999) montre qu'aux guerres traditionnelles entre États souverains, menées par des armées de métier et aboutissant à des accords formels permettant aux anciens belligérants de se reconstruire dans leurs frontières, succèdent dans la seconde moitié du XXe siècle, des conflits civils violents. Ces conflits débordent fréquemment sur les pays frontaliers, engagent des combattants souvent jeunes et peu formés, prennent de plus en plus pour cible les populations civiles, déplacées en nombre, parfois victimes de violence graves. Ils se terminent généralement par une impasse militaire et les accords de cessez-le-feu sont rarement complètement respectés. La période post-confliktuelle se caractérise par une violence latente et une méfiance réciproque entre les parties ennemies de la veille, désormais forcées de cohabiter dans les mêmes frontières.

Dans ce nouveau contexte, il est important de comprendre pourquoi la fin d'un conflit n'amène pas une nouvelle période de paix. La plupart des guerres actuelles ne sont plus des guerres d'État à État, mais des conflits à l'intérieur des sociétés : la date d'un traité de paix ne doit pas être vue comme celle d'une victoire et d'une défaite, mais comme le départ d'un processus se déroulant dans un contexte tendu où la violence continue souvent de se manifester. Les cas de l'Afghanistan et de l'Irak sont particulièrement significatifs à cet égard. Ainsi, pour le général Desportes (2010), les accords de Bonn révèlent une vision passéiste de la victoire et des accords de paix. Les États-Unis ont eu tendance à vouloir imposer l'ordre, plutôt que chercher à établir un équilibre politique, un compromis permettant aux vainqueurs et aux vaincus de trouver une nouvelle manière de vivre ensemble. Les victoires militaires ne suffisent plus pour gagner la guerre. Dans la conception de Clausewitz, il y avait une continuité entre l'acte de guerre et ce qu'il produit. Désormais, dans ce type de contexte, la guerre ne peut produire la paix. Elle ne peut produire que des conditions pour permettre d'établir la paix pendant quelques temps (Desportes V., 2008). Dans la conférence de Bonn, non seulement les Talibans en ont été exclus, mais les Pashtouns, de façon générale, ont été marginalisés du pouvoir. D'après le général Desportes, il n'y avait alors d'autres solutions pour les Pashtouns, qui détenaient traditionnellement le pouvoir à Kaboul, que de chercher à le reconquérir, notamment via les Talibans. Dans cette configuration, le verdict de la guerre n'est pas accepté par le vaincu, la victoire ne produit pas la paix et le conflit resurgit, en tous cas les tensions persistent en fonction des rapports de force.

De même en Irak, une fois la défaire passée, l'armée et la police démantelées, le Baas dissout, une autre guerre apparaît, irrégulière. A partir de 2006-2007, les États-Unis, avec le général Petraeus, font évoluer leur doctrine militaire, reconnaissant implicitement l'échec de leur façon de faire antérieure : il s'agit dès lors de trouver une solution associant toutes les parties (recherche de Talibans modérés en Afghanistan, Conseil du Réveil Tribal en Irak) et qui soit satisfaisante au niveau régional avec les nations voisines (Desportes, 2010). Mais l'occasion en est passée.

Pour L. Al-Rachid aussi, analyste sur l'Irak à l'International Crisis Group, on ne peut opposer la guerre violente et l'après-guerre en paix. L'État irakien est loin d'avoir rétabli son monopole sur la violence physique légitime et le véritable chantier de la reconstruction économique n'a pas encore commencé, huit ans après l'arrivée de la coalition, du fait de la violence et surtout de la corruption. Les entreprises étrangères ont beaucoup de réticences à travailler en Irak (Al-Rachid, 2011).

Que l'intervention extérieure soit celle d'une hyperpuissance ou celle d'une force multinationale envoyée par l'ONU ne changera pas fondamentalement les choses si les accords de paix ne sont pas pensés pour rétablir le dialogue et associer les parties au conflit, difficile exercice de diplomatie et qui ne constitue qu'une condition nécessaire mais non suffisante à une sortie de guerre réussie. Le cas du Kosovo peut aussi s'analyser à partir des accords de juin 1999, comme celui de la Bosnie-Herzégovine avec les accords de Dayton. Chacun de ces accords constitue un cas particulier, mais chacun d'eux a produit de la violence ensuite. Cet élément est particulièrement important à prendre en compte dans le cadre de notre étude : l'échec d'un programme de reconstruction peut avoir des causes exogènes. Il peut aussi s'analyser d'un point de vue économique comme préjudiciable au capital social et au développement de la confiance dans les relations économiques. Ce point est important à souligner dans la mesure où il a une incidence directe sur l'activité économique, du fait de la confiance et de la sécurité qu'elle requiert et se traduit par des coûts de transactions importants.

Compte tenu de ces éléments concernant le contexte, il est maintenant possible de définir plus précisément notre champ d'investigations, ce qui nous permettra de cibler les pays qui en relèvent.

3. Critères de choix des programmes et pays à étudier

Il s'agit ici de délimiter notre champ d'investigation et pour cela de préciser quelques concepts, ce qui nous permettra de déterminer un ensemble de pays correspondant à ce champ.

3.1. Délimitation du champ d'investigations

Comme nous l'avons défini dans l'introduction, nous nous intéressons aux :

- programmes de reconstruction (entendus comme programme de redressement économique) ;
- faisant suite à des conflits armés ;
- depuis la chute du mur de Berlin (déblocage des décisions au sein du Conseil de sécurité) ;
- investis par la communauté internationale, au sens que nous lui avons donné ;
- et engagés depuis au moins cinq ans depuis leur déploiement⁵ (nécessité d'un recul).

Nos critères écartent un certain nombre de cas :

- les conflits faisant l'objet d'une OMP sans faire l'objet d'un programme de reconstruction ;
- les pays faisant l'objet d'un programme d'aide mais ne sortant pas de conflit ou dont le conflit n'est pas d'une intensité suffisante pour être qualifié de conflit armé majeur ou de guerre selon les sources ;
- les pays ayant un niveau de violence comparable à celui d'une guerre civile, mais n'entrant pas dans ce champ. Aujourd'hui, le Guatemala compte deux fois plus d'homicides par violence criminelle par an qu'il n'y avait de morts au combat pendant chaque année de guerre civile (Banque mondiale, 2011, p 58). Au Mexique, la guerre des gangs a fait plus de 55 000 morts depuis 2006 (Schwenk et al., 2012, p 38), mais dans un cas comme dans l'autre, il ne s'agit pas de guerre civile et ces violences n'ont pas fait l'objet d'une intervention de la communauté internationale. Dans son Rapport sur le Développement 2011, la Banque mondiale constate que le recul du nombre des conflits armés ne s'est pas traduit par une baisse générale du nombre d'homicides. Le développement de la violence criminelle au cours des deux dernières décennies,

⁵ L'année du déploiement coïncide généralement avec l'année du retour à la paix, sauf cas particulier. Ainsi, pour la Bosnie-Herzégovine, où les accords de Dayton ont été signé en décembre 1995, nous avons retenu l'année 1996.

parfois difficile à dissocier de la violence politique quand elle est exercée par une milice en quête de ressources, ne constitue pas l'objet de notre étude.

Remarque importante : notre recherche portant sur les programmes de reconstruction initiés par la communauté internationale au sens que nous avons défini, les conclusions auxquelles nous arriverons ne concerneront que ce type de pays (et non l'ensemble des pays sortant de conflit). La question se pose de savoir si ce critère de choix (le fait que les programmes sont initiés par la communauté internationale) infère certaines caractéristiques économiques des pays concernés. Ceci revient à se poser la question de savoir en fonction de quoi la communauté internationale choisit d'aider tel pays et non tel autre. Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction, l'intervention se fait en fonction de critères géopolitiques et non économiques. Sont notamment écartés des interventions de la communauté internationale pour ces raisons :

- les conflits internes à l'un des membres du conseil de sécurité (par exemple, le conflit tchéchène en Russie, le Tibet pour la Chine) ;
- les conflits situés dans la zone d'influence directe d'un membre du conseil de sécurité (par exemple, l'Arménie pour la Russie) ou touchant une zone d'influence ;
- les conflits internes pour lesquels une intervention extérieure est assimilée par certains membres du conseil de sécurité à une violation du principe de souveraineté (réticences chinoises sur la Syrie en 2011 et 2012 auxquelles s'ajoutent les réticences russes pour la raison précédente).

Toutes les sorties de guerre ayant fait l'objet d'un programme de reconstruction post-conflituel par la communauté internationale ont également fait l'objet d'une opération de maintien de la paix. La Banque mondiale ou le FMI n'interviennent pas si des conditions minimum de sécurité ne sont pas respectées, ce que la présence de forces multinationales est supposée apporter.

Les deux critères importants de notre recherche sont donc les conflits d'une part, et parmi eux, ceux qui ont fait l'objet d'un programme de reconstruction par la communauté internationale d'autre part. Il est donc nécessaire de donner une définition précise du conflit et de la guerre, ce qui renvoie aux différentes approches proposées par les centres de recherche. Après quoi, nous verrons lesquels ont fait l'objet de tels programmes.

3.2. Les différences d'approches des centres de recherche sur la définition du conflit et de la guerre

Un conflit est un désaccord opposant deux protagonistes ou plus. Il peut se régler de façon pacifique. Lorsqu'il génère de la violence entre protagonistes, celle-ci peut prendre des formes différentes, allant de la violence verbale à la violence armée. L'intensité de la violence armée peut aller jusqu'à la guerre lorsqu'elle oppose des États ou des groupes à des États, voire des groupes entre eux. Celle-ci peut alors se définir par les moyens utilisés (type d'armement) ou l'intensité des violences commises (nombre de victimes, destructions...). Il est possible de classer les conflits et les guerres selon différents critères. Il est ainsi possible de dresser plusieurs typologies des conflits, et même une typologie des typologies, en fonction de leurs causes, de leurs types d'acteurs, de leur issue (victoire militaire, compromis politique, intervention extérieure), de leur finalité, de leur intensité, selon qu'ils sont interétatiques ou civils, investis ou non, etc.

Enoncer ces critères n'est pas suffisant, il faut encore les préciser dans certains cas. Ainsi, définir un conflit par son intensité peut se faire par le nombre de victimes tuées. Outre le problème de pouvoir dénombrer les morts, outre celui de trouver un seuil significatif, soit absolu, soit relatif, il faut préalablement définir le type de victime tuée. Dans cette comptabilité macabre, Bethany Lacina et Nils Petter Gleditsch (2005, p 147) en distinguent trois types :

- 1) les combattants morts. Il s'agit de soldats ou assimilés, morts au cours des affrontements,
- 2) les morts dus aux combats. En plus des soldats, ce chiffre intègre les civils⁶ tués au cours des combats,
- 3) les morts du fait de la guerre. En plus des précédents, il s'agit de toutes les victimes directes ou indirectes du fait de la guerre (violence unilatérale, criminalité, violence inorganisée, maladie et famine).

La pertinence des définitions dépend des finalités des besoins de la recherche, par exemple le premier type de victimes intéressera une étude sur l'efficacité militaire tandis que le troisième sera utile pour une recherche sur le coût humain de la guerre.

Les travaux de K. Eck (2005) ont permis de recenser 59 banques de données de conflits. Ainsi le nombre de conflit pour une année donnée variera selon les critères du centre de recherche

⁶ Définis comme ne participant pas aux affrontements ou à ce qui les permet.

considéré, à la fois selon la définition du conflit, mais aussi selon la finalité de la banque de données en termes de recherches. Parmi les principaux centres à avoir défini les termes de « conflit » ou de « guerre » pour constituer des bases de données, les plus cités sont :

- le *Department of Peace and Conflict Research* de l'Université d'Upsalla avec l'UCDP;
- l'International Peace Research Institute d'Oslo (PRIO);
- le projet COW de l'Université d'État de Pennsylvanie et l'Université de l'Illinois (et avant 2001, l'Université du Michigan) ;
- le Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK).

Le projet COW a été initié dès le milieu des années 1960 par Singer et Small, donnant non seulement une liste des conflits, mais aussi des données supplémentaires les concernant, ce qui en a fait longtemps la base la plus riche disponible. Mais c'est parce que ce projet ne s'intéressait qu'aux conflits faisant plus de 1 000 morts que l'UCDP a pris l'initiative d'intégrer un seuil supplémentaire permettant de suivre les conflits de plus faible intensité (seuil des 25 morts) dans les années 1980. L'association de l'UCDP avec le PRIO en 2001 a permis ensuite d'étendre la période analysée, alors que de nouvelles bases de données voyaient le jour à partir de la fin des années 1980, d'où la prolifération constatée par Eck.

L'*Upsalla Conflict Data Program* (UCDP) du *Department of Peace and Conflict Research* de l'Université d'Upsalla et le *Center for the Study of Civil war* du PRIO ont mis sur pied la base de données *Armed Conflict Dataset* (ACD) en 2001 et ont donné une définition souvent citée du conflit et procédé à une classification selon deux critères. C'est à cette définition que le SIPRI de Stockholm fait référence, en l'aménageant, dans son rapport annuel.

L'UCDP/PRIO définit le conflit comme :

- « une incompatibilité contestée portant sur le gouvernement et/ou le territoire ;
- où l'usage de la force armée entre deux parties, dont l'une au moins est le gouvernement d'un État ;
- se traduit par au moins 25 morts à l'occasion de combats » (Gleditsch et al. 2002).

La définition développée de l'UCDP/PRIO se trouve en annexe 3 (UCDP/PRIO, 2011). Cette définition induit une typologie en fonction des finalités selon que le conflit porte sur le gouvernement, un territoire ou les deux à la fois. Quoiqu'elle exclut les conflits où le

gouvernement n'est pas partie (qualifiés parfois à tort de « non-étatiques »⁷) et malgré le seuil arbitraire du millier de morts toujours discuté, elle présente l'intérêt d'être complétée par d'autres paramètres dans la base de données. Celle-ci distingue en effet :

- quatre types de conflits selon les acteurs impliqués (« extra-systémique »⁸, interétatique, civil et civil internationalisé) ;
- deux catégories de conflits en fonction de l'intensité :
 - o mineurs : entre 25 et 999 morts dus aux combats pour une année donnée,
 - o guerre : au moins 1 000 morts dus aux combats pour une année donnée⁹.

Le *Correlates of War Project* (COW) donne une définition assez proche du conflit, mais davantage basée sur l'utilisation de la violence et son intensité plutôt que sur les fins des protagonistes (territoire, population). Ainsi, les guerres civiles se définissent par ces caractéristiques :

- conflit impliquant de façon active le gouvernement national ;
- se traduisant par une action militaire ;
- entraînant la mort d'au moins 1 000 personnes du fait des combats au cours du conflit¹⁰
- et la résistance effective des deux parties¹¹ (mesurée par le nombre de morts chez le plus faible par rapport au plus fort).

La base de données du COW remonte également au Congrès de Vienne (1816) et distingue les conflits interétatiques, civils, civils internationalisés et extra-systémiques (en distinguant parmi ceux-ci la guerre impériale de la guerre coloniale).

Ces deux approches restent quantitatives (seuils chiffrés pour qualifier l'intensité), par conséquent sujettes à la critique concernant ces seuils.

Le HIIK a développé une approche plus qualitative des conflits, remaniée en 2012. La première observation réalisée dans le cadre de cette nouvelle méthodologie étant 2011, nous

⁷ Confusion entre État et gouvernement, par exemple chez Fortmann et Reeves (2008, p 11), déjà noté chez Collier par Marchal et Messiant (2002).

⁸ Entre un État et un groupe non étatique en dehors de son propre territoire. Il s'agit des guerres coloniales, notamment.

⁹ Une troisième catégorie (intermédiaires) a été supprimée en 2005 (plus de 25 mais moins de 1 000 morts dus aux combats pour une année donnée, et plus de 1 000 morts au total au cours du conflit) car incluait une dimension temporelle source de confusions.

¹⁰ Dans un conflit interétatique, ce critère est de 1 000 morts dus au combat par an (de même que pour ACD), mais il s'agit de combattants.

¹¹ Ainsi la répression en Syrie, commencée en mars 2011 et qui dépasse 1 000 morts au cours de l'été 2011, ne devient en ce sens une guerre civile qu'en octobre, lorsqu'une guérilla s'organise et surtout s'arme.

faisons ici référence à la méthodologie précédente, laquelle remonte à 2002 mais s'applique aux conflits depuis 1945 jusqu'à 2010.

Le HIIK définit le conflit comme :

- « l'affrontement d'intérêt (différences de points de vue) ;
 - sur des valeurs nationales (territoire, sécession, décolonisation, autonomie, système / idéologie, pouvoir national, prédominance régionale, pouvoir international, ressources, autres.) ;
 - ces affrontements sont d'une certaine durée et étendue ;
 - impliquant au moins deux parties (groupes organisés, États, groupes d'États, organisations d'États).
- déterminés à poursuivre leurs intérêts et parvenir à leurs fins ».

Le HIIK a établi un baromètre des conflits gradué de 1 à 5¹² en fonction de leur intensité et présenté en annexe 4. Ce baromètre distingue :

- les conflits non violents de basse intensité (conflits « latents » et « manifestes », intensité 1 et 2, respectivement) ;
- des conflits violents. Parmi ceux-ci, on distingue à nouveau les conflits de moyenne intensité (« crises », intensité 3) des conflits de haute intensité (« crises sévères » et « guerres », intensité 4 et 5)¹³.

C'est la seule base de données à suivre systématiquement les conflits non-violents, ce qui présente un double intérêt, puisque ceux-ci constituent la forme première de tout conflit violent et que ces conflits violents ne se transforment pas subitement en paix durable. Pour cette raison, la date de début d'un conflit commence bien avant qu'il ne dégénère en guerre (ainsi, le conflit taliban / gouvernement afghan est daté de 1994 (intensité 5 en 2010), celui d'AQMI en Algérie de 1989 (intensité 4 en 2010 selon le Konfliktbarometer).

La base de données KOSIMO (*Konflikt Simulations-Modell*) a été développée par le HIIK mais fait place en 2012 à un projet commun développé par le HIIK avec le groupe de recherche *Conflict Information System* (CONIS group, créé en 2005) à l'origine de la base de données CONIS, qui suit aussi une définition qualitative des conflits. Ceux-ci sont suivis sur la base d'unités politiques infranationales et par mois calendaire (et non plus par pays et par

¹² Avant 2002, le baromètre du HIIK était gradué de 1 à 4.

¹³ Le nouveau baromètre conserve cinq degrés : dispute, crise non-violente, crise violente, guerre limitée et guerre. Pour qualifier les trois degrés de conflits violents, cinq indicateurs sont utilisés : deux sur les moyens (armes et personnels engagés) et trois sur les conséquences (morts, destructions, réfugiés).

année civile). L'intensité des conflits violents est définie par cinq indicateurs permettant d'évaluer les moyens et les conséquences des conflits : les armes et personnels engagés pour les moyens, le nombre de morts, les destructions et les réfugiés pour mesurer l'impact (Schwenk et al., 2012, p27). La première année d'observation est 2011, il n'est donc pas possible d'utiliser cette base de données en l'état actuel.

On pourrait également citer les définitions issues du droit international humanitaire (distinction entre les conflits armés internationaux et les conflits armés non-internationaux, en fonction des conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels¹⁴ applicables), celle du *State Failure Task Force*, liant plusieurs universités américaines à l'initiative de la CIA, ou l'*Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung* (AKUF) et le *Forschungstelle Kriege Rüstung und Entwicklung* (FKRE) de l'université de Hambourg.

3.3. Convergences des bases de données à partir de la maximisation du critère d'intensité

Ce qui nous intéresse sont les sorties de conflits armés donnant lieu à programme de reconstruction, ce qui suppose nécessairement des conflits armés lourds. Sur ce point, toutes les bases de données partant d'un critère quantitatif (seuil) ou qualitatif (usage intensif et systématique de la violence) se rejoignent, avec certaines différences toutefois, dues au fait qu'un même conflit ne cesse pas subitement mais se poursuit à une intensité plus faible ou qu'un conflit peut être violent sans atteindre 1000 morts. Etant donné que nous cherchons à évaluer des programmes de reconstruction, et notamment à mesurer leur efficacité à résoudre les problèmes issus de la guerre, notamment ceux liés au décès d'une partie de la population, il semble pertinent de retenir les conflits ayant la plus forte intensité, mesurés par le nombre de morts dus aux combats (en l'absence de morts dus à la guerre). Mais l'arbitraire de ce seuil nous pousse à vérifier cette liste avec celle du HIIK.

En prenant la dernière version disponible de l'*Armed Conflict Dataset* de l'UCDP/PRIO et en sélectionnant tous les conflits d'intensité 2 (guerres) se déroulant depuis 1990, nous obtenons 44 conflits dont le tableau montre ceux qui ont fait l'objet d'une opération de maintien de la

¹⁴ Notamment l'article 1 § 1 du Protocole additionnel II souligne le caractère organisé et systématique d'un conflit armé non international (CANI) opposant un État à un ou plusieurs groupes armés ou des groupes armés entre eux ayant « un degré suffisant d'organisation », à la différence des « émeutes, actes isolés et sporadiques de violence » définis à l'article 2 du même protocole.

paix, sans nécessairement avoir fait l'objet d'un programme de redressement. L'annexe 5 recense ces 44 conflits d'intensité 2, en indiquant les opérations des Nations Unies qui y sont associées, que ce soit au titre du maintien de la paix, de l'assistance ou de l'administration provisoire.

Si nous nous référons aux rapports annuels du SIPRI (SIPRI, 1990 à 2011), le nombre de conflits armés majeurs (suivant le critère de plus de 1 000 morts liés aux combats) pour la même période (1990-2010) n'est que de trente, dont trois interétatiques¹⁵. Vingt-sept conflits sont intra étatiques, internationalisés pour certains (intervention d'une puissance étrangère ou de groupes organisés étrangers aux côtés d'un des protagonistes au moins). La différence de nombre avec la base UCDP/PRIO tient au fait que le même conflit peut baisser d'intensité puis remonter après quelques années : il sera alors compté deux fois dans la base ACD, alors qu'une autre base de données peut considérer qu'il s'agit toujours du même conflit à travers ses résurgences. La base de données HIIK, qui repose sur des critères qualitatifs, aboutit à la même liste. Nous obtenons le tableau suivant, qui précise à la fois la durée des conflits, les interventions de l'Onu et l'année de lancement des programmes de reconstruction :

Tableau 1 : Conflits d'intensité 2 après 1990 (guerres) ayant fait l'objet d'une OMP et d'un programme de reconstruction

Code UCDP	Pays ou dyades de conflits d'intensité 2 se terminant après 1990	Interventions des Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix, d'assistance ou d'administration provisoire	Année de lancement en cas de programme de reconstruction de la communauté internationale
70	Ethiopie : EPRDF ¹⁶ (80-91)	-	-
78	Ethiopie : Sécession Erythrée (75-79, 82-85, 87 -91) ¹⁷	-	-
215	Erythrée/Ethiopie (98-00)	UNMEE (00-08)	
72	Népal (02-05)		
113	Soudan (83-92, 95-04, 06) ¹⁸	UNMIS (05-) ²³ UNAMID (07-) ²⁴	2005
86	RDC (96-00)	MONUC (99-10) MONUSCO (10-)	2003
90	Burundi/CNDD-NDD, P-FNL (98,01-02)	ONUB (04-06)	
103	Cambodge (1975-1991)	UNAMIC (91-92)	1991

¹⁵ Inde-Pakistan, Ethiopie-Erythrée et Irak-Coalition.

¹⁶ Ethiopie : rébellion réunie dans l'EPRDF pour renverser le régime de Mengistu en 1991. Conflit commencé en 1977, d'intensité 2 de 80 à 91 (sauf en 86, redescend à 1).

¹⁷ Conflit de sécession de l'Erythrée par rapport à l'Ethiopie. Indépendance en mai 1993.

¹⁸ Soudan : entre 1983 et 2010, les années où le conflit n'est pas d'intensité 2, elles sont d'intensité 1. L'État du Soudan du

Sud est créé en 2011.

118	Ouganda	UNTAC (92-93)	
131	Angola (1975-2002)	Administration provisoire UNAVEM 1 (89-91), II (91-95), III (95-97); MONUA (97-99, obs.)	
134	Timor Leste (92 puis 97-99 ¹⁹)	UNTAET (99-02; adm) ²⁵ UNMISSET (02-05; ass) BUNUTIL (05-06) UNMIT (06-)	2000 ²⁶ (BM, FMI, BAD, HCR, PAM, UNICEF...)
136	Mozambique (75-92)	ONUMOZ (92-94)	1992
137	Afghanistan (78-79, 79-89, 89-92, 92-96, 96-01, 05-)	UNAMA (02-) ISAF (02-)	2002
141	Somalie (90-92 ; 07-10)	UNOSOM I (92-93), II (93-95) + <i>Restore Hope</i>	1992
146	Libéria (03) ²⁰	UNOMIL (93-97, obs.) UNMIL (03-)	2003
157	Sri Lanka / LTTE (87, 90-01, 06-09)	UNOMUR ((93-94)	
179	Rwanda/FPR (90-94) ²¹	obs.Oug.UNAMIR (93-96, Ass.)	1994
187	Sierra Leone (98-99) ²²	UNOMSIL (98-99, obs.) UNAMSIL (99-05)	2001 ²⁷
190 + 194 + 202 + 203	Serbie (Youg)/Croatie Bosnie-Herzégovine (92-95)	UNPROFOR (92-95) UNPROFOR (92-95), UNMBIH ((95-02)	1996
200	Tadjikistan	UNMOT (94-00, obs.)	-
214	Congo		-
218	Serbie/UCK (Kosovo 98-99)	UNMIK (99- ; adm)	1999
226 + 62	Irak/Coalition Irak	UNAMI (assistance) (04-)	2003 (E-U et alliés) puis ONU en 2004

Tableau : auteur, à partir de la base de données Armed Data Conflict, V4 2011 (UCDP-PRIO, 2011) et ONU (site ONU <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>, consulté la dernière fois le 15 avril 2012)

Remarques :

En l'absence d'une conférence des donateurs, l'année de lancement en cas de programme de reconstruction de la communauté internationale est celle d'une augmentation massive de l'aide publique au développement qui révèle l'intérêt de la communauté internationale.

¹⁹ Timor leste : Conflit d'intensité 1, mais avec une faible population et donnant lieu à une intervention lourde (Administration Transitoire des NU au Timor Leste). Pop. En 99 inférieure à 850 000 hab. Nous pensons que le seuil des 1000 morts déterminant l'intensité 2 est non pertinent.

²⁰ Libéria : intensité 1 de 00 à 02 puis intensité 2 en 03. L'APD double chaque année en 02, 03 et 04.

²¹ Rwanda : intensité 2 en 1990 puis 1 de 91 à 93 puis 2 en 94. Un deuxième conflit resurgit en 96 avec le FDLR (ex FAR et Interahamwe) d'intensité 1 jusqu'en 2002 avec pic d'intensité 2 en 98 et 01 ; résurgence en 09 (intensité 2) et 10 (intensité 1). Le flux d'aide est ininterrompu, mais variable.

²² Sierra-Leone : intensité 1 de 91 à 97, 2 en 98-99, puis 1 en 00

²³ UNMIS : déploiement pour le Sud-Soudan.

²⁴ UNAMID : mission conjointe Union Africaine-ONU au Soudan pour le Darfour.

²⁵ Timor Leste : après mission UNAMET (ou MINUTO, organisation référendum, résolution 1246 du 11/06/1999) et INTERFET (rétablissement de la paix, résolution 1264 du 15/09/1999)

²⁶ Le premier appel aux dons pour le Fonds d'affectation spéciale de l'ONU est lancé le 17/12/1999.

²⁷ Sierra Leone : l'APD passe de 73 M\$ en 99 à 180 en 00 puis 335 m\$ en 01, que le président déclare année de la fin de la guerre en janvier.

La guerre civile au Salvador (N° 120 dans la base UCDP) est d'intensité 2 de 1981 à 1989 puis d'intensité 1 en 1990 et 1991. Dans la base COW, il va de 1979 à 1992.

La guerre civile au Sri Lanka s'achève en 2008

Le conflit Israël –Sud-Liban (Hezbollah) de 2006 (« Guerre des 33 jours », interétatique, n°251) n'est pas comptabilisé comme majeur (+ de 1000 morts liés aux combats) : intensité 1.

La période a connu très peu de conflits interétatiques de forte intensité, en fait principalement trois :

- le conflit Erythrée-Ethiopie de 1998 à 2000 ;
- le conflit Inde Pakistan au sujet du Cachemire qui atteint l'intensité 2 de 1998 à 2003 ;
- le conflit Irak-coalition alliée sous commandement américain en 2003.

A côté des conflits civils et des conflits interétatiques, les conflits civils internationalisés sont ceux où des acteurs extérieurs, y compris étatiques, soutiennent une ou plusieurs parties en lice.

Les critères de sélection des conflits se résument ainsi à quatre : conflits civils ; investis ; post Guerre froide ; ayant fait l'objet d'un programme de reconstruction par la Communauté internationale.

Une partie seulement de ces conflits armés majeurs a été investie par la communauté internationale. Nous prenons comme critère pour ce dernier élément le fait qu'une intervention des Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix, d'assistance ou d'administration provisoire a été déployée à l'occasion de ce conflit. Au total, 22 pays parmi les 44 ont connu au moins une mission d'intervention de l'ONU (voir tableau annexe 5).

Mais une intervention d'une mission de l'ONU ne signifie pas nécessairement un programme de reconstruction. Ainsi, une mission de « rétablissement de la paix » (*peacemaking*) consiste généralement à déployer des observateurs. Même une mission de « maintien de la paix » (*peacekeeping*) n'ouvre pas sur une reconstruction, s'il s'agit d'une mission de maintien « traditionnelle » (voir infra chapitre 8, § 1). Par contre, l'intervention d'une mission « multidimensionnelle » de l'ONU enclenche un dispositif beaucoup plus large d'intervention avec un volet économique. Le déploiement de ce type de mission constitue un critère permettant de sélectionner dans notre liste les pays ayant connu un programme de reconstruction initié par la communauté internationale. Une autre possibilité serait d'examiner si la fin du conflit a donné lieu à la tenue d'une conférence des donateurs. Une telle conférence se tient après les accords de paix ou le cessez-le-feu et constitue un passage obligé lorsque la communauté internationale investit la reconstruction en faisant appel à la contribution de tous les pays. Mais toutes les conférences des donateurs ne concernent pas les

conflits armés, comme ce fut le cas pour Haïti après le séisme de 2010 et cette recherche est beaucoup plus laborieuse.

En rajoutant le critère du recul de cinq ans minimum, nous obtenons les quatorze pays qui figurent dans le tableau suivant (tableau 2), dans lequel nous avons ajouté d'autres informations (indépendance si récente, fragilité de l'État, administration transitoire).

Tableau 2 : Choix des pays pour l'étude de l'efficacité des programmes de reconstruction

	Dates conflit	Début inter- vention	Indépen- dance	Situation fragile (2)	Intervention ONU ou sous mandat ONU	Adminis- tration transitoire
Afghanistan	1978-2001 Puis 2002-	2002	x	x	x	
Angola	1975-2002	2003	1975	x	x	
Bosnie- Herzégovine	1992-1995	1992	1992	x	x	x
Cambodge	1975-1992	1992	x	x	x	x
Irak	2003	2003	x	x	x	x
Kosovo (1)	1999	1999	Depuis 2008	x	x	x
Liberia	1989-2003	2003	x	x	x	
Mozambique	1975-1992	1993	1975	x	x	
RDC	1998-2001	2002	x	x	x	
Rwanda		1993	x	x	x	
Sierra Leone	1991-2002	2002	x	x	x	
Somalie		1993	x	x	x	
Soudan			Sud Soudan en 2011	x	x	
Timor Leste		1999	Depuis 2002	x	x	x

(1) Difficulté de trouver des données avant la date d'indépendance. La Banque mondiale l'a fait, pas le PNUD.

(2) 4e colonne : d'après PNUD (voir p 28 conflits violents PNUD)

Tableau : auteur

Chapitre 2 Divergences sur l'analyse des causes des guerres civiles

Dans le nouveau contexte apparu avec la fin de la Guerre froide au cours des années 1990 apparaissent des oppositions entre chercheurs, tant au niveau académique, qu'à celui des organisations internationales, des agences d'aide bilatérales ou des réseaux diplomatiques. Ces débats sur les causes des guerres civiles déterminent en effet les préconisations à prendre en termes d'interventions multilatérales, d'opérations de maintien de la paix ou de programmes de reconstruction après conflit. Il est donc indispensable de connaître les théories qui permettent de rendre compte du processus qui fait basculer une société dans la violence et fait du conflit une guerre.

Une des explications les plus courantes qui fut avancée au début des années 1990 pour expliquer les guerres civiles fut les divisions ethniques des sociétés. Si l'hypothèse montra ses limites, elle donna lieu à de nombreuses recherches qui permirent de trouver d'autres variables et d'autres facteurs comme causes des conflits civils.

L'opposition entre essentialisme et instrumentalisme permet de poser deux premiers repères dans les débats qui conduisent à relativiser la question ethnique. Cette question se retrouve incluse dans deux approches économiques qui balisent le champ des recherches du fait de leurs différences de méthodologie, celle qui oppose l'avidité aux revendications (*greed versus grievance*) d'une part, et celle qui définit les inégalités horizontales comme cause de conflits armés d'autre part. Enfin, les études démographiques, en s'intéressant notamment à cette question, ont elles aussi apporté des éclairages intéressants en détruisant certains préjugés.

1. Essentialisme contre instrumentalisme

Avec la fin de la Guerre froide, un nombre croissant de conflits localisés éclatent (Coletta et Nezam, 1999), et des motivations jusqu'alors masquées par les idéologies respectives et les intérêts des deux camps apparaissent. Les revendications identitaires, ethniques ou religieuses notamment, sont utilisées sinon instrumentalisées pour servir de support de luttes et éventuellement conforter l'autorité de chefs politiques ou militaires.

Cette transformation de la causalité dans les conflits fait débat : les conflits ne seraient plus engagés pour des raisons idéologiques ou de défense d'une conception du monde, communiste ou libérale, de libération nationale ou de justice, mais pour la reconnaissance d'un droit à exister, d'une identité, menacés par la globalisation, et surtout par la présence d'autres groupes sur le même territoire. Ces revendications peuvent apparaître comme un legs de la période coloniale et de ses découpages artificiels réunissant dans les mêmes frontières des peuples ne partageant pas les mêmes conceptions de la vie en société ou comme un effet de l'éclatement de l'URSS pour ce qui est des conflits dans l'ancienne aire d'influence soviétique. Ces aspirations, étouffées pendant la Guerre froide, resurgissent après la chute du Mur (théorie dite du « frigidaire ») : éclatement de la Yougoslavie, conflits aux confins de l'ex-URSS (Azerbaïdjan-Arménie, scission en Moldavie, tensions autour de l'Ukraine, luttes d'indépendance dans le Caucase, Asie centrale), multiplication des conflits africains, notamment dans la région de Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique.

L'approche essentialiste (ou culturaliste) avance que la cause de ces conflits est due aux problèmes identitaires, ethniques ou religieux principalement, que l'identité en constitue la raison irréductible. Elle a permis, au début de l'après-guerre froide, de donner une explication relativement cohérente à la prolifération de conflits d'un nouveau type, notamment en ex-Yougoslavie ou au Rwanda. Cette explication s'est trouvée confortée par la thèse développée par Samuel Huntington sur le *Choc des Civilisations* (Huntington, 1993) qui tente d'expliquer les conflits par l'irréductibilité de huit civilisations qu'il distingue dans le monde. Cette thèse, bien documentée et séduisante à bien des égards, trouve ses limites dans un certain arbitraire de ses découpages, le fait qu'elle ne peut rendre compte de certains conflits importants (par exemple entre Sunnites et Chiites) et qu'elle aurait plutôt tendance à en cautionner d'autres, si

ce n'est à les attiser. Sa pertinence est donc limitée et sa manipulation dangereuse car génératrice d'erreurs. La critique de cette thèse sort toutefois du cadre de notre propos²⁸.

A l'opposé, l'école instrumentaliste défend que ces aspects identitaires soient utilisés, voire construits, par des groupes politiques dans l'intention de conquérir ou conserver le pouvoir en manipulant les populations pour les mobiliser au service de leurs intérêts. Georges Corm (Corm, 2008) avance que les explications identitaires ne sont qu'un voile qui cache leur instrumentalisation : elles n'ont aucune valeur explicative du fait qu'elles sont tautologiques.

Ce débat sur les causes réelles des conflits serait tranché selon certains auteurs (Gasana et alii, 1999). En tous cas, il connaîtrait un consensus croissant pour une approche intégrant une multiplicité de facteurs, voire synthétisant essentialisme et culturalisme, ce que Gasana, Jean-Bosco, Deo et Kareikezi montrent par l'étude du cas du Rwanda (op. cité., p 141).

Georges Corm (Corm, 2008) plaide lui aussi pour une approche « multifactorielle des conflits » intégrant facteurs démographiques, économiques, géographiques et historiques. Les facteurs identitaires ne seraient que résiduels et permettraient de cacher les causes réelles du conflit. Si cette approche rejette les facteurs identitaires, elle rejoint le consensus méthodologique sur les causes multiples et souvent complexes des conflits. Il est vrai que cet économiste, Professeur à l'Université Saint Joseph de Beyrouth, dispose d'une expérience vécue comme ancien Ministre des Finances du Liban.

Ainsi, même s'il y a une réalité derrière l'appartenance identitaire, cette identité est construite ou reconstruite pour être instrumentalisée au service d'une confiscation, qu'il s'agisse de territoire, de pouvoir ou de ressources. Soulignons que c'est par cette construction qu'il devient légitime d'exclure l'autre, au besoin par la violence. Dans des processus de différenciation, le discours identitaire est performatif : en étant énoncé, il fait découvrir à l'autre sa différence. Or, dans toute société, il y a des différences qu'il est possible d'exagérer ou de dénaturer. Une fois construite l'altérité, on la change en adversité. Le sentiment de l'adversité ne peut prendre que s'il éveille une peur profonde, celle d'être menacée dans son existence, sa survie ou dans son identité. La conséquence de l'instrumentalisation des différences, même si celles-ci reposent sur des éléments fictifs, est que la méfiance, voire le ressentiment ou pire la haine, sont instillés. Tout le discours de la haine se construit en définissant une altérité et en diabolisant ensuite cet autre, ennemi rendu responsable des malheurs subis. La cohabitation succédant au conflit en est rendue d'autant plus difficile que

²⁸ Voir notamment, Guillebeaud Jean-Claude, 2008, « La fortune d'une idée fausse », in *Le commencement d'un monde*, Paris, Seuil, 391 p. ; Hassner Pierre, 1995, *La violence et la paix*, Paris, Editions Esprit, 398 p. ; Crépon Marc, 2002, *L'imposture du choc des civilisations*, Nantes, Editions Pleins feux, 85 p.

les différences ethniques ou religieuses ont été exacerbées et que l'irréparable a parfois été commis pendant le conflit (exactions, massacres...).

Si l'opposition entre essentialisme et instrumentalisme se résout par l'option méthodologique multifactorielle, le débat dans le champ de recherche des sciences économiques, peut être représenté comme s'organisant autour de deux approches : celle de Paul Collier et celle de l'économie politique que nous ferons représenter par Frances Stewart.

2. « Greed versus grievance » et inégalités horizontales

Ces deux approches se sont développées en parallèle à partir de la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. L'approche développée par Paul Collier (notamment le modèle Collier-Hoeffler) a été reprise par les institutions internationales, notamment la Banque mondiale, l'approche en termes d'économie politique conduit de nombreux travaux et a influencé les agences d'aide, notamment le DFID britannique (Department for International Development).

2.1. L'avidité comme motivation des groupes rebelles : l'analyse de Collier et Hoeffler

Parmi les études sur les causes des guerres civiles à partir de modèles statistiques, celles menées par Paul Collier font partie des plus influentes. Dans une série de publications, notamment entre 1998 et 2008, Collier, Professeur d'économie à Oxford, a développé un modèle statistique de régression, inspiré du courant des choix rationnels, en collaboration avec Anke Hoeffler du Centre d'Etudes des Economies Africaines d'Oxford (Collier et Hoeffler, 2002 a). Ce modèle et ses analyses sur les motivations réelles des guerres civiles ont depuis été repris par de nombreux chercheurs, au-delà même du champ des sciences économiques, et ont influencé l'orientation de plusieurs organisations internationales, la Banque mondiale en particulier, où Collier a été directeur du Groupe de recherche sur le développement de 1998 à 2003 et avec laquelle il continue de coopérer depuis²⁹, de même que Anke Hoeffler. Les résultats de Collier et ceux de sa collaboration avec Hoeffler ont été largement repris au-delà des cercles académiques, jusque dans les médias « grand public »,

²⁹ Voir par exemple : Collier, Paul et Anke Hoeffler, 2001, *Greed and Grievance in Civil War*. Washington, DC, Banque mondiale, Development Research Group ; Collier, P. et Hoeffler, A., 2002. "Aid, policy, and growth in post-conflict societies," *Policy Research Working Paper Series* 2002, Banque mondiale. ; Collier P. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Banque mondiale; Collier P., Burnside, C. et D. Dollar (2004). "Aid, Policies and Growth: Revisiting the evidence" *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 3251, Banque mondiale; Collier, P. Hoeffler, A., and Sambanis N. (2005), "The Collier-Hoeffler Model of Civil War Onset and the Case Study Project Research Design", in P. Collier and N. Sambanis (eds.), *Understanding Civil War, Vol. I*, Banque mondiale, Washington, DC. Et plus récemment, participation au Conseil scientifique du *World Development Report* de 2011.

comme l'explique Laurie Nathan (2005, p 1) qui cite des présentations par le *Financial Times*, le *Washington Post*, le *New York Times* et *The Economist*. L'approche des deux auteurs est abondamment citée dans les rapports gouvernementaux et internationaux dans les années 2000, notamment par les travaux de la Commission pour l'Afrique de la coopération britannique³⁰ (où Nathan recense 42 références aux divers travaux de Collier), ceux de la *Strategy Unit* du Premier Ministre britannique³¹ ou mentionnée dans les publications du Secrétariat Général des Nations-Unies. Ces travaux ont inspiré la résolution 1295 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, complétée ensuite par la résolution 55/56 de son Assemblée Générale, qui a permis la mise en œuvre du processus de Kimberly dans le but de contrôler le commerce international de diamants (Banque mondiale, 2003, p 8). C'est dire l'influence de ce modèle dans la détermination des mesures économiques prises dans les contextes de guerres civiles et post-confliktuels, comme dans les débats académiques où il a soulevé de nombreuses polémiques, notamment avec les politologues.

Le modèle économétrique de Collier-Hoeffler (Collier, P. and Hoeffler, A., 2001), souvent appelé modèle « *Greed versus Grievance* » (avidité contre revendication), a pour but de prédire la probabilité qu'une guerre civile éclate sur une période de cinq ans. Il s'agit de comparer les motivations réelles qui poussent un groupe rebelle à entrer dans un conflit armé. Ces motivations sont soit des revendications politiques (opposition à des injustices, réelles ou perçues, qui peuvent être causées par une haine ethnique ou religieuse, une répression ou une exclusion politique ou des inégalités économiques), soit des motivations économiques, guidées par l'avidité, l'opportunité lucrative d'obtenir des revenus générés à l'occasion de pillages ou par les avantages résultant de la victoire, ou encore par l'appropriation des rentes de l'État. Laurie Nathan (2005) souligne l'enjeu de cette différence d'approches qui finalement oppose les sciences politiques aux sciences économiques, selon elle, l'explication par la revendication politique à celle par l'opportunité profitable.

La première version du modèle (2001) utilise la base de données *Correlates of war* (COW) de Singer et Small (versions de 1984 et 1994) qui définit un conflit civil comme un conflit interne, générant au moins 1000 morts au combat par an, et où les forces gouvernementales et une organisation rebelle identifiable subissent au moins 5% des victimes dans leurs rangs. Ils

³⁰ Commission for Africa, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, London: Commission for Africa, 2005.

³¹ Par exemple, le rapport *Investing in Prevention: An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response*, London : Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office (2005), qui contient 17 références aux travaux de Collier-Hoeffler.

tirent de cette source leur échantillon de 161 pays et de 78 guerres civiles sur la période 1960-1999. Les auteurs sélectionnent des indicateurs quantitatifs de façon à rendre compte des deux approches (*greed and grievance*) et soumettent ces données à une analyse de régression pour déterminer quelles variables sont statistiquement significatives et en relation avec la variable dépendante (déclenchement d'un conflit civil). Au cas où des indicateurs numériques sont difficiles à obtenir, cas fréquent dans ce genre d'observation, des variables d'approximation y sont substituées. Ainsi est constitué un modèle dit « d'opportunité » pour tester la valeur explicative des variables liées à l'hypothèse d'avidité et un modèle dit de « revendication » ou de « grief » pour tester l'hypothèse de revendication politique (*grievance*).

1) Les variables concernant l'hypothèse de l'avidité sont considérées comme celles qui rendent possible la rébellion (variables d'opportunité), les plus significatives étant celles qui sont associées au financement de la guérilla. Il s'agit de l'extorsion de ressources naturelles (exploitation illicite), des transferts de fonds de la diaspora et des subventions de gouvernements hostiles.

Ne pouvant disposer des chiffres concernant l'extorsion de ressources naturelles, Collier et Hoeffler utilisent comme variable d'approximation les exportations de biens primaires rapportées au PIB et trouvent qu'une proportion élevée de biens primaires dans les exportations est fortement corrélée au risque de conflit. Ainsi, le « danger maximum » est atteint quand les exportations de biens primaires représentent 32% du PIB, ce qui porte à 22% le risque de connaître une guerre civile dans les cinq ans, tandis qu'un pays ne disposant pas d'exportations de biens primaires ne présente un risque que de 1% (Collier et Hoeffler, 2001, p 12). Selon les auteurs, ce lien s'explique par la facilité avec laquelle les biens primaires peuvent être accaparés et exploités, comparativement à d'autres formes de richesses. Il est plus facile de s'approprier et d'exploiter des mines de diamants que des usines dans le secteur manufacturier (Collier, Hoeffler et Sambadenis, 2005, p 16). Cette facilité rend la rébellion possible et parfois même attractive.

Les diasporas constituent la seconde source de financement d'une rébellion. Le modèle montre que, statistiquement, leur taille joue un rôle relativement important dans la récurrence des conflits. Une simulation montre que l'accroissement de la taille de la diaspora (pour un pays donné, passer de la plus petite taille trouvée dans l'étude, à la plus importante), se traduit par un risque six fois plus grand de guerre civile du fait des soutiens supplémentaires obtenus (Collier et Hoeffler, 2001, p 12 et 17).

L'impact de la troisième source de financement (subvention de gouvernement) est testé sur la période de la Guerre froide qui s'y prête davantage pour deux raisons : sur 78 conflits, 11 ont

éclaté après celle-ci d'une part et d'autre part, la logique bipolaire poussait chacune des super puissances à financer les rébellions des pays contrôlés par l'autre. Mais la fin de la Guerre froide ne semble pas modifier l'impact de cette variable dont les effets sont peu significatifs.

Pour compléter ces variables concernant le financement dans le premier modèle, Collier et Hoeffler étudient le coût d'opportunité représenté par l'engagement dans une guérilla par la mise en place de trois variables : le revenu moyen par tête, le taux de scolarisation masculin dans le secondaire et le taux de croissance de l'économie. L'étude interprète ces trois facteurs comme une approximation de la mesure de la renonciation au gain en s'engageant avec les rebelles. Il s'agit d'un coût d'opportunité : la renonciation à des revenus faibles réduit ce coût et encourage la rébellion. En d'autres termes, les hommes jeunes (qui constituent la plupart des recrutements dans les guerres civiles) sont moins susceptibles de rejoindre la rébellion s'ils disposent d'un certain niveau d'éducation ou ont un salaire confortable ou peuvent raisonnablement envisager l'avenir avec optimisme (taux de croissance de l'économie élevé) (Collier, Hoeffler et Sambadenis, 2005, p 17).

D'autres variables sélectionnées pour analyser l'opportunité d'une rébellion armée (capital militaire spécifique, capacités militaires du gouvernement et cohésion sociale) se sont révélées peu significatives d'après ces études.

Le capital spécifique est évalué par le temps écoulé depuis le précédent conflit, sachant que la dépréciation des stocks d'armes, des compétences militaires et du capital organisationnel rend le conflit moins coûteux.

Les capacités militaires du gouvernement sont appréciées par un indicateur de dispersion de la population et la présence de forêts et de montagnes, ce type de terrain ayant montré qu'il augmente les risques de conflit, selon les auteurs³². Une population dispersée ou proche de frontières est plus difficile à contrôler que si elle se trouve concentrée dans une région centrale, tandis que les montagnes offrent des possibilités de sanctuaires pour les rebelles.

Le dernier facteur analysé dans l'hypothèse de l'avidité est la cohésion sociale. Deux indices de fragmentation, l'un ethnolinguistique et l'autre religieux, sont utilisés en calculant la probabilité que deux individus tirés au hasard dans la société appartiennent au même groupe. Cette approche est basée sur des recherches ayant montré que plus grande est la diversité ethnique et religieuse d'une organisation, moins celle-ci est apte à fonctionner. Il est ainsi plus difficile d'organiser une rébellion si le pays connaît une grande diversité. Les résultats de

³² La Suisse constitue de ce point de vue un terrain particulièrement propice aux guerres civiles... qu'elle compense heureusement par un coût d'opportunité fort élevé, une démocratie développée et un haut niveau d'éducation.

l'analyse de cette variable du modèle se sont révélés peu étayés par les analyses statistiques (Collier, Hoeffler, 2001, p 6).

2) En ce qui concerne le modèle de revendications, la plupart des mesures effectuées se sont révélées statistiquement insignifiantes, y compris la haine ethnique et religieuse, la répression politique ou les inégalités économiques. Ceci conduirait à écarter les explications essentialistes, identitaires ou inégalitaires. Du fait que la haine est difficile à quantifier, les auteurs utilisent, ici encore, une approximation en recourant à l'indicateur de polarisation mesuré par Esteban et Ray (1999) puis à celui de Reynal-Querol (2000). Ces indicateurs de polarisation sont à distinguer de celui de fragmentation qui ne mesure que la diversité. L'étude montre que les valeurs moyennes sont quasiment les mêmes pendant les conflits et les périodes de paix. Le modèle trouve en outre que le niveau de répression politique, tel que mesuré par la base de données *Polity III*, augmente le risque de conflit, sauf en cas de répression sévère. Quant aux inégalités économiques, mesurées par l'indice de Gini pour les inégalités de revenus et par l'indice de Gini pour la propriété foncière pour les inégalités de patrimoine, le modèle indique que les inégalités sont légèrement supérieures avant les périodes de conflit (Collier, P. and Hoeffler, A., 2001, pp 6-7). Seule l'exclusion politique, mesurée par la domination ethnique (le groupe le plus nombreux constitue 45 à 90% de la population³³), accroît significativement le risque de guerre civile.

Deux interprétations de cette étude peuvent être faites. La première est que les groupes minoritaires sont d'autant plus susceptibles de se rebeller qu'ils se sentent dominés. La seconde est qu'une rébellion est d'autant plus susceptible de survenir que la société est homogène puisque, à l'inverse, il est plus difficile de recruter des rebelles dans une société fractionnée (Collier, Hoeffler, Sambanis, 2005, p18).

Deux variables que le modèle indique comme étant significatives, à la fois dans le modèle d'opportunité et dans le modèle de revendications, sont la taille de la population (le risque de guerre civile augmente de façon quasi proportionnelle avec celle-ci) et le temps. Plus le temps s'écoule après un conflit, moins il est probable qu'un nouveau conflit réapparaisse, ce qui peut s'interpréter de deux façons suivant le modèle adopté. Dans le modèle d'opportunité, le temps écoulé représente la dépréciation du capital pour lequel la rébellion se battait et ainsi il accroît le coût d'opportunité de redémarrer le conflit. Dans le modèle de revendications, le temps écoulé peut représenter le processus graduel de « cicatrisation » des vieilles haines. Comme nous l'avons vu, le modèle de Collier-Hoeffler montre que la présence de diasporas

³³ Collier tire cette définition de l'Atlas *Narodov Mira* de 1964 du département de Géodésie et de cartographie de Moscou.

réduit l'effet positif du temps, soit du fait que les fonds envoyés compensent les effets de la dépréciation du capital spécifique de la rébellion, soit du fait que les diasporas seraient plus lentes à tourner la page des conflits (Collier et Hoeffler, 2001, p 17).

En résumé, le modèle de Collier et Hoeffler établit, dans la limite de ses hypothèses et de ses méthodes, que « les variables politiques et sociales qui sont liées à la revendication de façon la plus évidente ont un pouvoir explicatif faible. Par contraste, les variables économiques, qui pourraient rendre compte de revendications mais sont peut-être plus évidemment liées à la viabilité des rebellions, fournissent un pouvoir explicatif bien plus considérable » (Collier, P. et Hoeffler, A., 2004, p 563).

Dans des publications ultérieures relatives à leur modèle, la plus récente étant *Beyond Greed and Grievance : Feasability and Civil War*, (Collier et Hoeffler, 2008), les auteurs ont révisé et actualisé leurs travaux, quoique, fondamentalement, leur hypothèse selon laquelle les variables économiques restent plus pertinentes que les variables politiques dans la prédiction des conflits civils, reste inchangée. Comme ils l'ont eux-mêmes constaté, leurs précédents travaux nécessitaient une amélioration de la qualité des données utilisées, problème qui a été la cible de nombreuses critiques. Une des contraintes rencontrées a notamment été la définition de la guerre civile à partir de la base de données *Correlates of War* (COW).

Ce problème apparaît clairement dans le tableau ci-dessous (Tableau 3) où nous avons établi une comparaison entre les dates de début et de fin de conflit dans différents articles de Collier et Hoeffler. Ces dates déterminent en fait le code attribué à la variable expliquée (le déclenchement d'une guerre), mais aussi la durée écoulée depuis la fin d'un conflit, variable particulièrement importante dans le modèle Collier-Hoeffler.

D'après les auteurs, ce problème a été résolu dans l'article de 2008 en utilisant une version actualisée de COW et par l'incorporation des données de la base *Armed Conflict Dataset* (ACD) développée par le projet UCDP/PRIO entre l'Université d'Upsalla et l'*International Peace Research Institute* d'Oslo. La base ACD utilise une définition du conflit armé plus large et distingue quatre types de conflits en fonction de leur niveau de violence. Son inclusion permet d'atteindre le niveau de 84 guerres et de procéder à 1063 observations pour 172 pays (Collier-Hoeffler 2008, p 14).

Tableau 3 : Comparaison des dates de début et de fin de conflit dans trois articles de Collier et Collier et Hoeffler

	Collier 2000		Collier-Hoeffler 2001		Collier-Hoeffler 2008	
	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin
Afghanistan	1975	1979	Avril 1978	Fév. 1992	1978	2001
	1990	1994	Mai 1992	En cours		
Bosnie Herzégovine	1990	1994	Mars 1992	Nov. 1995	Non inclus	
Cambodge	1970	1974	Mars 1970	Oct 1991	1970	1975
					1979	1991
					1993	1997
Irak	1970	1974	Sept 1961	Nov 1963	1961	1963
	1984	1989	Juil 1974	Mars 1975	1974	1975
	1990	1994	Janv 1985	Déc 1992	1985	1993
Kosovo	Non inclus					
Libéria	1990	1994	Déc 1989	Nov 1991	1992	1995
			Oct 1992	Nov 1996	1996	?
					2003	?
RDC	1990	1994	Sept 1991	Déc 1996	1993	?
	1995	1999	Sept 1997	Sept 1999	1996	2000
Rwanda	1990	1994	Oct 1990	Juil 1994	1990	1993
					1994	?
					1998	?
Sierra Leone	Non inclus		Mars 1991	Nov 1996	1991	1996
			Mai 1997	Juil 1999	1998	2000
Somalie	1980	1984	Avr 1982	Mai 1988	1982	1997
	1984	1989	Mai 1988	Déc 1992		
Timor Leste	Non inclus					

Tableau : auteur. Sources : Collier (2000), Collier-Hoeffler (2001), Collier-Hoeffler (2008).

De plus, les auteurs incluent de nouvelles variables à leur modèle, notamment le fait d'avoir été une colonie française africaine (quoique cet élément fût déjà présent dans l'article de 2002 portant sur l'incidence des conflits civils en Afrique), le relief montagneux et la proportion d'hommes jeunes dans la société. Le modèle indique que ces variables renforcent la pertinence de l'explication économique et militaire de la faisabilité d'un conflit civil. Ceci permet à Collier et Hoeffler de sortir du débat sur la motivation pour entrer dans celui de la faisabilité, ce qui leur permet de conclure « c'est quand une rébellion est faisable qu'elle survient, la motivation est indéterminée ». Il aura fallu dix ans à celui qui a été Directeur du *Development Research Group* de la Banque mondiale pour le comprendre.

2.2. L'*homo œconomicus* s'en va-t'en guerre ou le point de vue du sheriff de Nottingham

L'évolution du modèle Collier-Hoeffler peut donner lieu à quelques réflexions sur l'économie et le problème des guerres civiles. Si on suit les conclusions que Collier et Hoeffler tirent de leur modèle, en tous cas dans les premières versions, l'avidité serait la principale motivation qui conduit des personnes à se regrouper, s'armer et déclencher des guerres civiles. Si cette interprétation était exacte, elle signifierait qu'il est intéressant pour des narcotrafiquants de se faire passer pour des guérilleros, sans doute pour camoufler leurs véritables activités. Or il existe des narcotrafiquants qui ne se font pas passer pour des guérilleros. Mais les narcotrafiquants n'ont pas de revendications politiques, pas plus qu'en Somalie, les marins qui sont à l'origine d'actes de piraterie, n'en ont. Au Mexique, les conflits entre gangs ont fait plus de 35 000 morts en cinq ans (2006-2010). Il ne s'agit pas pour autant d'une guerre civile, alors même que des groupes organisés utilisent la violence armée dans le cadre de leurs activités illicites. Ils n'ont aucune revendication politique. Ces conflits armés révèlent simplement la fragilité de l'État mexicain.

D'un autre côté, même si des guérillas trouvent des financements dans le trafic de drogue, cela rend-il pour autant illégitime leurs revendications ? Et peut-on les tenir pour de simples bandits quand l'extrémité de la situation qui les a poussés à la rébellion ne leur laisse pas d'autres choix que de recourir à de tels expédients ? S'ils disposaient de ressources légales leur permettant d'armer et d'entretenir une guérilla, ils n'auraient nul besoin de cette guérilla. Mieux vaudrait pour eux utiliser ces richesses légales à prospérer. C'est parce qu'ils sont dans une situation économique intenable qu'ils entrent en rébellion et utilisent les trafics ou le pillage de ressources pour se financer. La réalité est toujours beaucoup plus complexe que ce qui ressort de moyennes statistiques. Ainsi, au Pérou, le mouvement maoïste *Sentier lumineux* s'est tenu en dehors des circuits de la cocaïne, alors qu'il contrôlait des régions productrices, notamment autour de Ayacucho ou de Tocache. En Colombie, l'imbrication des motifs politiques et des nécessités économiques rendent difficile l'interprétation du comportement de certains groupes armés. Kopp (1996) parle de la dégénérescence de certains groupes armés en entreprise criminelle, oublieux de leur lutte initiale, comme certains fronts des FARC (mais tous les FARC ne sont pas tombés dans cette logique). Massoud a exploité les mines de lapis lazuli du Panshir, cela lui a permis de financer sa lutte armée mais il s'est comporté comme un administrateur sur le territoire qu'il contrôlait en finançant les écoles et en entretenant les

routes. Quant au financement des factions afghanes par la drogue, il apparaît après le retrait soviétique, comme substitut au financement décroissant des États-Unis et de la Russie que le pays n'intéresse plus, du moins provisoirement. Ce n'est donc pas la drogue qui a fait les moudjahidines, mais l'inverse et du fait de l'absence d'autres ressources.

Finalement, Collier semble adopter le point de vue du sheriff de Nottingham : Robin des bois est un vulgaire bandit. Pour le peuple des alentours de Sherwood, ce guérillero du moyen-âge porte une revendication politique et agit pour la justice : sa motivation n'est pas l'avidité mais la doléance, même si son action ressemble fort à celle d'un voleur de grand chemin. Le critère qui permet de trancher ce problème est celui de la destination : à quoi servent les fonds obtenus par la guérilla : au confort de quelques chefs ou à la cause qu'ils prétendent soutenir ? Collier a raison de ne pas se fier au seul discours d'un groupe armé, mais il a tort de ne se fier qu'à ses actes, surtout de ne se borner qu'à ceux qui concourent à assurer un financement au groupe, et de croire que, parce qu'un chef peut éventuellement en profiter, tout son mouvement ne se ramènerait qu'à une bande de criminels. Même des criminels, d'ailleurs, peuvent avoir mal tourné du fait d'injustices subies. Cela n'excuse par leurs crimes, cela les explique.

Pour comprendre, il faudrait se mettre à la place d'un paysan pauvre afghan qui après avoir vu son gouvernement mettre sa religion au pilori, voit une armée d'occupation raser son village et massacrer une partie de sa famille au point de forcer les survivants à se réfugier dans les pays voisins. Agit-il par pure avidité lorsqu'il cherche une arme pour se défendre et trouve n'importe quel moyen pour se la procurer, y compris des moyens illicites parce que réduit à cette extrémité ? On peut penser que ces propos sortent du cadre de la science économique, ils sont en fait au cœur de celle-ci. Car toute théorie économique suppose une conception de l'homme, que ce soit de façon explicite ou cachée, cachée de façon voulue ou par pure idéologie, ce dont il est parfois difficile de se départir pour le chercheur. La théorie néoclassique a construit l'*homo æconomicus*, être qui opère subjectivement des choix rationnels en vue de maximiser son utilité. Le rebelle qui agit par avidité est la transposition exacte de l'*homo æconomicus* dans les circonstances extrêmes que constitue la guerre. Son comportement économique est celui d'un être rationnel qui maximise son utilité en procédant au pillage ou à toutes sortes de trafics illicites. Cette hypothèse peut être féconde pour expliquer certains comportements, mais elle est limitée pour les expliquer tous et, de cette façon, soustrait à la compréhension du chercheur une partie de la réalité. On peut retenir la conclusion des débats sur le modèle Collier-Hoeffler donnée par P. Dune et F. Coulomb

(2008, p 28) : « les revendications peuvent être en jeu au début des conflits, mais elles sont susceptibles d'être rattrapées par des préoccupations économiques avec le temps ».

La question n'est d'ailleurs pas tant de comprendre les motivations individuelles ou collectives (le pourquoi) mais plutôt de s'interroger sur l'enchaînement des causes à l'origine des conflits, le fonctionnement économique de ceux-ci (le comment), indépendamment des motivations et des jugements moraux qu'elles peuvent inférer.

L'histoire est jonchée des cadavres de rébellions qui n'ont jamais pu aboutir, de mouvements écrasés dans l'œuf, impuissants face à une armée, parce qu'ils avaient le tort de n'avoir pu trouver une source de financement permettant de s'organiser et de s'armer. Point n'est besoin de considérations sur l'avidité ou les revendications pour établir cette relation économique. La mise en évidence de certains facteurs augmentant les risques de conflit, comme le temps écoulé, reste un apport indéniable des recherches de Collier et Hoeffler et, surtout, l'idée de montrer qu'une rébellion ne peut exister sans financement et de classer ceux-ci. Ces facteurs ont des conséquences sur la société post-confliktuelle, comme nous le verrons.

2.3. Inégalités horizontales et inégalités verticales

Parallèlement à l'approche de Collier visant à expliquer les causes des guerres civiles par son modèle *Greed and grievance*, un autre courant s'est développé. Il s'agit des analyses développées par Frances Stewart notamment sur les inégalités horizontales (notamment, Stewart 2000, 2006, 2010). Ces analyses tranchent avec les précédentes puisqu'elles se placent dans une perspective d'économie politique de la guerre. Stewart définit ces inégalités comme celles existant « entre groupes de personnes qui partagent une identité commune » (Stewart, 2010, p 1). Ces identités peuvent être fondées sur la religion (chrétiens et musulmans aux Philippines), les liens ethniques (Hutus et Tutsis au Rwanda) ou les affiliations raciales (Darfour), l'appartenance à un même clan (Somalie) ou être à la fois ethniques et religieuses (Bosnie-Herzégovine) ou sur toute caractéristique suffisamment prononcée pour lier des groupes de personnes entre elles.

L'hypothèse selon laquelle les différences culturelles coïncidant avec des différences économiques ou politiques pourraient causer un profond ressentiment pouvant dégénérer en conflit armé se situe entre deux courants majeurs de la littérature sur les conflits armés : d'une part, celui qui place les différences ethniques ou religieuses à la source des conflits (l'hypothèse culturelle, représentée notamment par Huntington) et d'autre part, celui qui avance que les facteurs culturels sont des causes superficielles et instrumentalisées et que les véritables déterminants sont économiques (notamment Collier et Hoeffler), voire politiques.

Les différences culturelles ne peuvent être à elles seules une cause de conflit selon Stewart : l'explication culturaliste ou essentialiste est insuffisante. Les conflits modernes ont à la fois des dimensions économiques et politiques et opposent des groupes organisés dont il faut comprendre les motivations, y compris les motivations identitaires construites sur des différences et instrumentalisées par les leaders politiques dans leur compétition pour le pouvoir ou les ressources, mais y compris aussi les motivations en termes de droits et de justice. Les différences économiques ou politiques entre groupes, réelles ou perçues (en fait les inégalités horizontales), prennent une importance considérable dans le processus de mobilisation qui mène à la guerre. Les inégalités horizontales persistantes constituent une source majeure de conflit : aucune solution ne peut être trouvée sans les avoir identifiées et résolues. Ces dimensions à la fois économiques et politiques des causes de conflit et les oppositions auxquelles elles donnent lieu entre groupes organisés justifient une démarche en termes d'économie politique (Stewart et FitzGerald, 2001, p 228).

Ainsi, les différences horizontales deviennent causes de conflit lorsqu'elles se combinent avec des inégalités (différences verticales) affectant ces groupes. Elles sont alors utilisées par des leaders qui choisissent de les souligner pour mobiliser les groupes dans un but politique (Stewart, 2000, p 15). Stewart note que le groupe qui prend l'initiative de la violence n'est pas nécessairement le plus défavorisé : celui qui est au pouvoir peut agir dans le but de préserver ses avantages (Hutus au Rwanda après l'indépendance), une région favorisée peut demander de faire sécession (Biafra au Nigéria, Aceh en Indonésie) (Stewart, 2006). Elle distingue quatre domaines dans les inégalités horizontales dont la typologie a évolué entre 2000 et 2010. Nous retiendrons la plus récente (Stewart, 2010) :

- inégalités horizontales économiques (donc combinées à des inégalités verticales) concernant la répartition des actifs économiques, des revenus et de l'emploi entre différents groupes ;
- inégalités horizontales sociales qui concernent l'accès à certains services (éducation, santé, logement) ou aux avantages qui résultent de ces services (éducation, diplômes) ;
- inégalités horizontales politiques en termes d'accès au pouvoir de l'échelon local à l'échelon national ou de participation et d'expression politique ;
- inégalités horizontales de statut culturel relatives aux disparités de traitement concernant la langue, la religion ou les coutumes.

Les inégalités économiques, par exemple, dépendront de l'économie du pays : la terre aura peu d'importance dans une société urbaine et sera vitale au Zimbabwe ou au Rwanda, les ressources naturelles seront vitales dans une économie de rente, etc. Les inégalités politiques peuvent être en partie cause d'inégalités économiques, comme résultant par exemple du clientélisme ou du népotisme, et les inégalités sociales peuvent accentuer les inégalités de statut culturel par la discrimination dans l'accès aux services publics. De même, les inégalités en capital (économique, financier ou humain) se renforcent.

Frances Stewart teste son hypothèse à travers de nombreuses études de cas (Rwanda, Soudan, Côte d'Ivoire, Kenya, Pérou, Guatemala, Nigeria) et des études économétriques. La situation en Côte d'Ivoire, par exemple, après le décès de Houphouët-Boigny en 1993 s'est progressivement détériorée au détriment du nord, déjà défavorisé. L'application du concept d'« ivoirité » par Laurent Gbagbo a accentué dans le domaine politique les tensions qui existaient dans le domaine économique et contribué à déclencher la guerre civile. La *Charte du Nord* des rebelles exprime clairement des revendications de statut culturel (reconnaissance de la religion musulmane) à côté de revendications économiques.

Plusieurs études économétriques, quoique limitées par les données lacunaires, vont dans le sens de la théorie de Frances Stewart.

Pour les inégalités économiques, c'est le cas de l'analyse de Østby³⁴ (2008) portant sur 55 pays de 1986 à 2003 montrant un accroissement significatif du risque de conflit dans les pays ayant des inégalités économiques et sociales prononcées. Elle définit des groupes par l'ethnie, la religion et la région. Les inégalités économiques pour ces groupes sont mesurées par le patrimoine moyen d'un ménage (actifs) et les inégalités sociales par le nombre d'années moyen d'éducation. Elle trouve surtout une relation entre inégalités horizontales économiques et déclenchement des conflits : la probabilité de déclenchement d'un conflit est trois fois supérieure quand les inégalités horizontales touchant la répartition des actifs entre groupes ethniques est forte par rapport à la situation où toutes les variables ont des valeurs moyennes.

Stewart signale également l'étude de Cederman et alii³⁵ (2010) à partir de la base de données G-Econ entre 1991 et 2005 établissant que « les groupes ayant un niveau de richesses éloigné

³⁴ Østby, G. (2008) *Inequalities, the Political Environment and Civil Conflict: Evidence from 55 Developing Countries*. In F. Stewart (ed.) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Pp136-159. Cité par F. Stewart.

³⁵ Cederman, L.A., Gleditsch, K.S. and Weidmann, N.B., 2010 'Horizontal inequalities and Ethno-Nationalist Civil War: a Global Comparison', paper prepared for presentation at Yale University April 2010. Cité par F. Stewart.

de la moyenne du pays sont plus susceptibles de connaître la guerre civile », qu'ils soient plus riches ou plus pauvres que la moyenne (ces groupes étant identifiés par d'autres variables que leur niveau de vie). De même, l'étude de Brown³⁶ (2010) sur 31 pays non africains établit que la probabilité d'un conflit séparatiste augmente lorsqu'une région est plus ou moins riche en termes de PIB par habitant comparée à la moyenne nationale. Mancini³⁷ (2008), en utilisant des données au niveau des districts indonésiens, trouve qu'une inégalité horizontale en termes de mortalité infantile est corrélée à l'apparition de violences ethniques mortelles, de même que d'autres inégalités (accès à l'emploi public, éducation, ouvriers agricoles, chômage), mais à un degré moindre. Par ailleurs, des mesures sur les inégalités de revenus (verticales), sur la démographie ou la diversité ethnique n'ont pas montré que celles-ci avaient un impact significatif sur la survenance de conflit violent.

D'autres études ont montré un lien entre inégalités horizontales et intensité du conflit, par exemple une étude de Magdalena³⁸ (1977) rapprochant ces inégalités concernant l'éducation pour les Musulmans aux Philippines et celle-ci. Murshed et Gates (2005), en utilisant une mesure de déficit en développement humain, trouvent une relation économétrique forte entre groupes régionaux défavorisés et intensité de la rébellion maoïste au Népal, ce que confirme une étude ultérieure de Do et Lyster (2007).

Les inégalités horizontales politiques ont également donné lieu à investigation, avec des résultats plus inégaux, certaines études montrant un lien fort de celles-ci avec le déclenchement des conflits (les pays pratiquant une forme d'exclusion politique sont plus sujets aux conflits armés, surtout s'il s'y ajoute des inégalités horizontales économiques, ce qu'établit l'étude de Cederman et alii utilisée plus haut par F. Stewart), d'autres n'arrivant pas à des résultats convaincants. Les institutions plus intégratives (au sens des sciences politiques) peuvent avoir une influence positive sur la réduction du risque de conflit. C'est le cas pour la représentation proportionnelle (étude de Marta Reynal-Querol³⁹ (2002)), une organisation fédérale et décentralisée ayant des résultats plus ambigus, dépendant plutôt de sa forme ou de la situation du pays. Østby, dans son étude citée plus haut par Stewart, ne parvient pas à

³⁶ Brown, G.K. (2010), 'Inequality, ethnicity and violent secessionism: A mixed-level and survival analysis approach to disaggregating the study of civil war' CRISE Working Paper 80. Cité par F. Stewart.

³⁷ Mancini, L. (2008) 'Horizontal Inequality and Communal Violence: Evidence from Indonesian Districts'. In F. Stewart (ed.) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Pp 106-135. Cité par F. Stewart.

³⁸ Magdalena, F.V. (1977) 'Intergroup Conflict in the Southern Philippines : An Empirical Analysis'. *Journal of Peace Research*, 14(4), pp. 299-313. Cité par F. Stewart.

³⁹ Reynal-Querol, M. (2002), "Ethnicity, Political Systems, and Civil Wars". *Journal of Conflict Resolution*, 46 (1), pp. 29-54. Cité par F. Stewart.

établir de relations entre l'exclusion politique définie par la nature du régime et le déclenchement des conflits.

Frances Stewart en conclut que lorsque les inégalités horizontales dans le domaine politique s'ajoutent à des inégalités de même nature à caractère socio-économique pour les mêmes groupes, la probabilité de conflit est la plus haute.

Son analyse en termes d'inégalités horizontales peut être combinée avec celle d'Amartya Sen dans le contexte spécifique des guerres civiles où les instruments plus classiques d'appréhension des inégalités perdent de leur pertinence explicative. Bien qu'avec FitzGerald, elle ne fait qu'esquisser ce rapprochement, il nous semble justifié de le faire pour la richesse de l'analyse et surtout pour une meilleure pertinence :

- un conflit civil a lieu entre des groupes, lesquels utilisent une identité pour mobiliser, que cette identité soit construite ou donnée. Ce conflit ne peut avoir lieu que si des inégalités flagrantes ont lieu à l'encontre de ces groupes, que ce soit dans le domaine économique, social ou politique. Ces inégalités se traduisent de fait par une perte des *entitlements*, par exemple la discrimination dans les emplois (*market entitlements*), l'accès à l'éducation ou à la santé (*public entitlements*) pour lesquels il existe des instruments de mesure (voir Tableau 4). Mais le problème est que la base statistique dont le chercheur dispose est généralement nationale et n'est pas construite en fonction de ces groupes, sauf lorsque l'identité de ces groupes est fondée sur une appartenance régionale (cas des conflits de sécession) et que l'appareil statistiques en rend compte (cas de l'étude de Mancini basée sur les districts indonésiens). La seule possibilité est alors de mener une enquête de terrain, généralement difficile à mettre en œuvre du fait du conflit en cours, surtout si une partie de la population a été déplacée.

- Appréhender un conflit civil avec des statistiques construites au niveau national est inadapté pour rendre compte de ses causes ou de l'évolution de la situation pendant celui-ci puisqu'il met en lice des fractions de la population. L'appareil statistique national ne peut appréhender que des variations globales, que ce soit au niveau des revenus, de leur distribution, de l'emploi ou de la création de richesses par exemple. On peut noter une baisse du niveau scolaire globalement, mais cela n'aura de signification que s'il est possible de savoir qui cela concerne, quel groupe, quelle région, de façon à entreprendre des actions correctement ciblées. Il en est de même en cas d'accroissement du niveau de mortalité infantile par rapport au niveau des infrastructures de santé. Des actifs qui changent de main suite à des opérations d'exclusion ethnique ou de pillage, ne font pas baisser le niveau du patrimoine national. Hormis un effet de friction, il y a simplement

transfert. Pourtant la situation de groupes différents a fondamentalement changé. Il en est de même en cas de redistribution d'emplois publics ou lors d'accroissement de revenus dus au conflit pour certains (chefs de guerre, militaires, fournisseurs d'armes, facilitateurs de trafics, spéculateurs...) au détriment d'autres. A première vue, le développement de l'économie informelle (voir infra) contribue aussi à faire baisser le PIB, mais ce phénomène économique déjà difficile à chiffrer en temps de paix le devient d'autant plus dans un contexte de guerre civile. Notons également que l'activité économique d'une région contrôlée par des forces rebelles échappe aux statistiques nationales.

Tableau 4 : Inégalités horizontales et perte d'entitlements

Discrimination à l'encontre d'un groupe	Perte d' <i>entitlements</i>	Mesure possible (a)
Accès à l'emploi	Perte de <i>market entitlements</i>	Taux de chômage Niveau de revenu Indice de Gini
Accès à l'éducation	Perte de <i>public entitlements</i>	Taux d'alphabétisation Nombre d'années de scolarisation
Accès à la santé	Perte de <i>public entitlements</i>	Taux de mortalité infantile Espérance de vie Prévalence maladies
Globale	Perte de <i>Market + public entitlements</i> Gain de <i>civic entitlements</i> (aide)	IDH
Déplacement de population	Perte de <i>Market + public entitlements</i> Gain de <i>civic entitlements</i> (aide)	Nombre de personnes déplacées ou réfugiées
Pillage ou destruction de patrimoine	Perte de <i>market entitlements</i>	n.d .

(a) Possible au niveau d'un groupe uniquement en cas d'enquête de terrain ciblée.

Tableau : auteur

- Plusieurs écueils doivent être évités. Ainsi, il semble évident qu'un conflit se traduit par une baisse de la richesse produite. Or, des compensations peuvent se produire. Si un gouvernement reprend le contrôle d'une ressource naturelle à la faveur d'une progression sur le territoire, la comptabilisation de ces ressources peut contribuer de façon significative à un accroissement du PIB. Mais cet accroissement peut aussi être masqué par l'intensification des combats et la destruction de patrimoine dans une autre région du pays. Ce fut le cas au Cambodge dans les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990 dans les zones frontalières avec la Thaïlande d'où partaient de façon illicite bois précieux et diamants exploités par les Khmers rouges. On retrouve ce cas de figure en République

Démocratique du Congo dans les années 2000 avec le retour du Katanga et de ses richesses minières dans l'orbite de Kinshassa alors que les Kivus basculaient dans le chaos où ils se trouvent toujours.

On est donc partagé entre une approche pertinente (inégalités horizontales et *entitlements*) mais impossible ou difficile à mettre en œuvre et à chiffrer et une approche inadaptée mais statistiquement faisable, du moins lorsque les statistiques disponibles ne sont pas trop lacunaires et qu'elles ne masquent pas trop de réalités contradictoires. Ni l'une, ni l'autre n'est donc opérationnelle, sauf dans des cas très limités, dès lors que les précautions d'emploi sont satisfaites. La première approche permet toutefois de rendre compte de mécanismes économiques, ce qui peut s'avérer utile pour les préconisations en matière de programme de reconstruction et de ciblage de groupes vulnérables et la seconde rend compte de variations au niveau national, qui devient avec la fin du conflit, le niveau auquel il faut raisonner pour reconstruire.

Ces approches peuvent être utilement complétées par deux autres analyses qui apportent des éléments supplémentaires dans la recherche des causes des guerres civiles : l'analyse de Henrik Urdal (2004) qui étudie les effets des cohortes nombreuses de jeunes sur l'occurrence des conflits civils armés.

3. La démographie comme facteur de risque des conflits civils armés selon

H. Urdal

La pression démographique est une explication souvent avancée du déclenchement des guerres civiles. Henrik Urdal, qui s'est spécialisé sur les déterminants démographiques des conflits, a mené une étude quantitative (Urdal, 2005) pour tester la relation entre croissance démographique et risque de guerre civile sur un large échantillon de pays entre 1950 et 2000. Voulant trancher entre les « néo-malthusiens » et les « optimistes », il ne trouve aucun résultat qui infirme ou soutienne nettement une des deux approches : les pays ayant un taux élevé de croissance démographique, une forte urbanisation et une population de réfugiés importantes ne présentent pas de risques accrus de conflit armé civil. Toutefois, dans les pays où la rareté des terres se combine avec une forte croissance démographique, ce risque augmente légèrement, surtout durant les années 1970. On ne peut, selon lui, tirer de ses tests aucune certitude du fait de leur faible robustesse.

L'étude approfondie qui nous intéresse davantage chez Urdal (2004) concerne les cohortes de jeunes très nombreuses par rapport à la population adulte : elles pourraient avoir un lien de causalité avec la survenance de conflits armés civils⁴⁰. Nous présentons cette étude de façon plus développée, car elle permet d'aborder des problèmes de méthodes fréquemment utilisés dans ce type d'études statistiques et de présenter d'autres analyses.

Urdal s'appuie sur les analyses de J. Goldstone (2001) qui définit les cohortes nombreuses de jeunes (ou « excroissance de jeunesse » pour traduire *youth bugles*) comme « une proportion inhabituellement élevée des jeunes de 15-25 ans » (relativement au total de la population) et avance que ces excroissances ont été associées dans l'histoire avec des périodes de crise politique⁴¹. Pour réaliser ce test, Urdal formule trois hypothèses pour former son modèle :

- 1) **Hypothèse 1 : Les pays présentant des excroissances de jeunesse sont plus susceptibles de connaître un conflit armé civil que les pays qui n'en ont pas.**

Il suppose que les jeunes de ces cohortes sont plus sujets au chômage dans la mesure où ils accroissent l'offre de travail de façon substantielle. Les capacités d'absorption limitées du marché du travail sont présentées comme source de revendications, notamment à mesure que l'accès à l'éducation s'étend et qu'il n'y a pas de possibilités d'influer sur le système politique et de perspectives de faire partie de l'élite pour une grande partie de la jeunesse.

Urdal rappelle que, selon Collier (2000), la propension des hommes jeunes à rejoindre une rébellion est fonction du coût d'opportunité de leurs autres revenus : le chômage réduit donc le coût d'engagement dans un conflit. De plus, la façon dont les opportunités d'emplois influencent le caractère conflictuel des excroissances de jeunes est fortement liée au niveau d'éducation. Goldstone (2001) l'avance et Collier (2000) soutient par ailleurs que plus le niveau d'éducation chez les hommes s'élève, plus cela réduit le risque de conflit puisque le coût d'opportunité d'entrer en rébellion s'élève. Mais cela n'est valable que s'ils ont un emploi. Sans emploi, l'écart entre leurs attentes et leur revenu réel s'en trouve aggravé et augmente l'attrait de la rébellion.

- 2) **Hypothèse 2 : Moins un pays connaît de croissance économique, plus fort est l'effet porteur de conflit des excroissances de jeunes.**

⁴⁰ En tous cas de troubles, puisque la chute rapide de la mortalité infantile 20 à 30 ans avant ceux-ci est évoquée comme une cause de la Révolution française ou de la montée du nazisme par Moller, cité par Urdal (Moller, Herbert, 1968. 'Youth as a Force in the Modern World', *Comparative Studies in Society and History*).

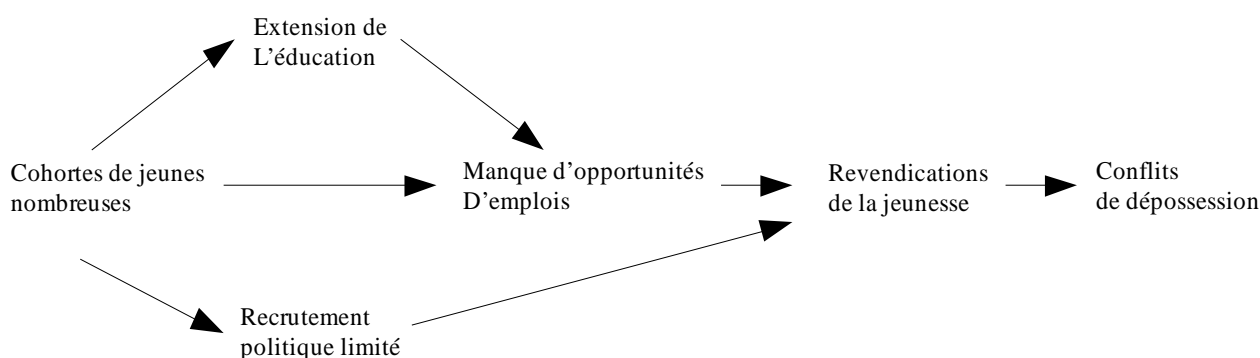
⁴¹ Goldstone, Jack A., 2001. 'Demography, Environment, and Security', in Paul F. Diehl and Nils Petter Gleditsch, eds., *Environmental Conflict*. Boulder, CO: Westview (84–108); cité par Urdal, p 2 et 5.

Cela s'explique notamment par le fait que l'offre supplémentaire sur le marché du travail peut être d'autant plus facilement absorbée que la croissance est forte. A contrario, si celle-ci est faible, les capacités d'absorption le sont aussi et le chômage augmente.

- 3) **Hypothèse 3 : L'effet porteur de conflit des excroissances de jeunes est plus fort dans les régimes autocratiques que dans les démocraties.**

Certaines caractéristiques des régimes politiques peuvent pousser les jeunes à provoquer des émeutes, comme c'est le cas des régimes autocratiques notamment, par leurs méthodes de recrutement pour les postes politiques ou économiques. Un niveau d'éducation élevé, ici encore, augmente les attentes et par là, les déceptions génératrices de conflits.

Schéma 1 : Les excroissances démographiques de jeunes



Source : traduit d'Urdal, 2004, p 3.

Mais l'existence de revendications sérieuses n'est pas suffisante pour qu'elles se changent en actions violentes collectives, selon Urdal. « Les jeunes sont les protagonistes des protestations, de l'instabilité, des réformes ou des révolutions » avance Samuel Huntington (1996, p 117⁴²), et ceux-ci ont généralement peu de responsabilités familiales ou professionnelles, ce qui les rend plus libres d'agir, mais cela ne les pousse pas pour autant à passer le cap de la violence organisée. Il faut ajouter deux éléments, d'après Urdal, comme conditions de la violence : une identité collective forte (Huntington (*Ibid.* p 261) avance que l'existence d'excroissances de jeunesse a compté dans de nombreux conflits inter-civilisationnels de la fin du XXe siècle), ainsi que des structures économiques et politiques

⁴² Huntington, Samuel P., 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York : Simon & Schuster ; cité par H. Urdal.

empêchant les revendications de s'exprimer pacifiquement (régime fort). Qui plus est, un État faible offre davantage de possibilités à la violence de s'exprimer, quelle que soit la cause du conflit (Urdal, 2004, p 5).

Urdal procède à une étude quantitative en prenant comme unité des dyades pays-année, la variable dépendante (déclenchement d'un conflit armé civil⁴³) étant dichotomique (prenant la valeur 1 pour l'événement « début du conflit », 0 sinon) à laquelle il applique une analyse en termes de régression.

Les excroissances de jeunes sont mesurées en prenant la somme des cohortes de 15 à 24 ans rapportée à la population adulte totale (plus de 15 ans), et non, comme le fait Collier, à la population totale. Urdal teste également l'hypothèse de Huntington (1996, p 259, cité par Urdal) qui avance qu'un seuil critique de 20% de jeunes de 15-24 ans par rapport à la population totale rend une société particulièrement encline à la guerre civile.

Les variables de contrôle du modèle pour expliquer le déclenchement des guerres civiles, à côté de la variable « excroissance de jeunes » sont les suivantes :

- le niveau de développement, variable qui apparaît dans de nombreuses études comme influençant fortement la probabilité d'un conflit civil. Ce niveau est parfois réduit à la seule richesse, puisque Urdal explique que les États des pays riches disposent de rentrées plus élevées, découlant de revenus plus forts, ce qui leur permet de pacifier ou d'écraser leur opposition (Urdal, 2004, p 7).

Pour rendre compte de cette variable, il retient le taux de mortalité infantile (TMI), plutôt que le PIB ou la consommation d'énergie par habitant, variables très souvent choisies. Amartya Sen avance que la mortalité est un bon indicateur du niveau de développement d'un pays et Henrik Urdal en infère que le niveau du TMI l'est aussi : en effet, il dépend à la fois des conditions matérielles, du niveau d'éducation, des inégalités de genre et du système de santé publique. Cet indicateur présente en outre l'avantage d'être disponible statistiquement.

⁴³ Urdal prend tous les États souverains et les entités dépendantes de plus de 150 000 habitants entre 1950 et 2000. Il utilise la base de données de Upsalla (Gleditsch et al. 2002) en prenant tous les conflits civils armés, y compris les guerres coloniales, et de toute intensité (conflits mineurs, intermédiaires et guerres civiles), à la différence de Collier qui ne prend que les guerres civiles (plus de 1000 morts au combat par an).

Cette inférence est, à notre avis, exagérée. En suivant le raisonnement d'Amartya Sen, on comprend que l'espérance de vie est un bon indicateur de développement. Une espérance élevée suppose en effet plusieurs éléments importants : le développement d'un système de santé et un niveau d'éducation, car les professions de la santé requièrent des qualifications élevées. Ces deux éléments supposent eux-mêmes de dégager des richesses suffisantes et une bonne gouvernance publique pour les investir. Cet indicateur étant basé sur l'âge atteint par chaque habitant, il reflète aussi la répartition dans l'accès de tous aux ressources et l'efficacité d'une économie pour nourrir sa population. Il a par conséquent une dimension de justice sociale. Le TMI reflète aussi un certain niveau de développement des systèmes de santé et éducatif et des richesses créées, collectées et investies (bonne gouvernance), mais tout ceci dans une proportion nettement moins significative que pour le taux de mortalité de la population (ou à contrario, pour l'espérance de vie). Un TMI faible n'implique pas nécessairement que chacun accèdera à l'école ou échappera ensuite à la malnutrition. Cela peut ne résulter que d'une priorité faite sur les maternités ou sur les programmes d'accompagnement à l'accouchement. Le taux de mortalité infantile avant cinq ans serait déjà plus significatif, bien davantage le taux de mortalité proposé par Sen et, à notre avis, plus encore l'espérance de vie. Par ailleurs, Urdal n'explique pas la relation entre TMI et inégalité de genre, ce qui reste à démontrer.

- Cette première variable de contrôle est assortie d'une seconde, également supposée avoir une forte influence sur le déclenchement des guerres civiles : le type de régime. Cet impact est réputé suivre la forme d'un U inversé du fait que les régimes les plus démocratiques, comme les régimes les plus autocratiques, sont supposés être les moins sujets aux guerres civiles, les premiers parce qu'ils permettent l'expression des revendications et, en cela, les rendent pacifiques, les seconds parce qu'ils les écrasent. Les régimes intermédiaires, soit ne disposent pas d'institutions suffisamment démocratiques pour rendre pacifique toute opposition, soit n'ont pas la force de répression des dictatures les pires. Il est fait recours à la base de données *Polity IV* de Marshall et Jaggers (2000) de l'Université du Maryland qui mesure les régimes sur une échelle de -10 (les plus autocratiques) à + 10 (les plus démocratiques). Cette variable est complétée par l'élévation au carré de ce score pour vérifier l'effet en U inversé des régimes sur les conflits armés.
- Un indicateur d'opportunités économiques est inclus dans la mesure où la dégradation de celles-ci est susceptible de provoquer des revendications. Il est appréhendé par la

moyenne de la variation annuelle du PIB par tête sur les cinq ans précédant l'année de l'observation.

- Les tensions entre groupes sont prises en compte à travers la taille de la population. L'idée est que plus celle-ci augmente, plus grande est la probabilité d'avoir des clivages ethniques, linguistiques, religieux ou culturels, mais aussi des espaces géographiques plus larges. Cette variable (tirée des bases de données de l'ONU), subit une transformation logarithmique, car l'auteur suppose (sans préciser pourquoi) que cet effet dû à la taille de la population s'atténue.

- La dépendance (colonies) est prise en compte (codée 1 pour les États dépendants, 0 pour les États souverains), de même que la proximité de la sortie de l'URSS ou de la Yougoslavie pour les cinq ans suivant leur dissolution (dans ce cas variable codée 1, 0 sinon).

- Dans le cas d'une régression, l'indépendance des variables est un prérequis pour éviter la colinéarité. Or, il peut y avoir ici une dépendance dans l'espace (conflit dans un pays débordant dans un autre) et dans le temps.

Pour résoudre le problème du temps, Urdal part du constat déjà formulé par Gleditsch (Gleditsch et al., 2002) selon lequel la probabilité de survenance d'un conflit est plus élevée s'il y en a eu un précédemment et il s'inspire de Hegre et al. (2001) pour construire une variable de contrôle (durée de la paix) exprimant la dépendance au temps et la mesurant en prenant le nombre d'années de paix depuis la fin du dernier conflit (P). Pour traduire l'impact atténuant du temps, il utilise la fonction exponentielle en prenant $\exp(-P/X)$ où X donne le rythme auquel la probabilité de conflit diminue avec le temps. Ici, $X = 4$, ce qui signifie que le risque diminue de moitié environ chaque période de trois ans (durée de mi-vie). Le risque mesuré par cette variable passe donc de près de 1 à la sortie du conflit à 0 à l'infini. Un pays sans guerre civile prend la valeur 0 pour cette variable.

Une variable de contrôle sur la dépendance entre événements appelée « conflits précédents » prend comme valeur le nombre de conflits civils survenus auparavant sur la période étudiée, considérant que les revendications augmentent conflit après conflit.

Le tableau suivant récapitule les variables, définition et sources du modèle (Tableau 5).

Tableau 5 : Variables, définitions et sources du modèle d'Urdal (2004)

Variables	Définition	Sources
Unité d'analyse : Année-pays de 1950 à 2000	États souverains et entités dépendantes (colonies, territoires occupés, dépendances)	World population Prospect (ONU, 1999) ⁴⁴ , Demographic Yearbook (ONU, annuel) Statistical Abstract of the World ⁴⁵
Variable expliquée		
Déclenchement d'un conflit civil armé	A partir des conflits de basse intensité (au moins 25 morts au combat), y compris les conflits coloniaux. Variable dichotomique : 1 l'année de déclenchement, 0 sinon.	Upsalla (Gleditsch et al., 2002) et pour certaines données plus récentes, de Soysa ⁴⁶ (2002) et Hauge et Hellingsen ⁴⁷ (2001)
Variable explicative		
Cohortes de jeunes nombreuses	Somme des cohortes de 15 à 24 ans rapportée à la population adulte (+ de 15 ans) et non à la population totale (Collier)	World population Prospect (ONU, 1999), Demographic Yearbook (ONU, annuel)
Variables de contrôle		
Population totale	Population en millions d'habitants Rend compte de la fragmentation et de l'étendue géographique. Transformation logarithmique (décroissance marginale supposée de cet effet)	World population Prospect (ONU, 1999) ⁴⁸ , Demographic Yearbook (ONU, annuel) Statistical Abstract of the World ⁴⁹
Taux de mortalité infantile (TMI)	Part des décès avant l'âge de un an pour mille naissances vivantes (0/00). Rend compte du niveau de développement	World population Prospect (ONU, 1999), Demographic Yearbook (ONU, annuel)
Type de régime	Régime politique estimé sur échelle de -10 (les plus autocratiques) à + 10 (les plus démocratiques)	<i>Polity IV</i> de Marshall et Jaggers (2000)
Type de régime au carré	Élévation au carré du score précédent pour vérifier l'effet en U inversé des régimes sur les conflits armés	Id.
Opportunités économiques	Moyenne de la variation annuelle du PIB par tête sur les cinq ans précédant l'année de l'observation	World Development Indicators (Banque mondiale), Penn World Tables (Summers et Heston ⁵⁰ , 1991)
Conflit(s) antérieur(s)	0, augmente de 1 par conflits civils survenus auparavant sur la période étudiée	Upsalla (Gleditsch et al., 2002) de Soysa (2002) et Hauge et Hellingsen (2001)
Durée de la paix	Exprime l'impact de l'éloignement de la fin du dernier conflit civil par exp (-P/4). Durée de demi vie de 3 ans	Id.

Tableau : auteur

⁴⁴ ONU, 1999. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. New York: United Nations.

⁴⁵ Reddy, Marlita A., ed., 1994. *Statistical Abstract of the World*. Detroit, MI: Gale Research.

⁴⁶ de Soysa, Indra, 2002. 'Paradise Is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989-99', *Journal of Peace Research* 39(4): 395-416.

⁴⁷ Hauge, Wenche and Tanja Ellingsen, 2001. 'Causal Pathways to Conflict', in Paul F. Diehl and Nils Petter Gleditsch, eds., *Environmental Conflict*. Boulder, CO: Westview (36-57).

⁴⁸ ONU, 1999. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. New York: United Nations.

⁴⁹ Reddy, Marlita A., ed., 1994. *Statistical Abstract of the World*. Detroit, MI: Gale Research.

⁵⁰ Summers, Robert et Alan Heston, 1991. 'The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988', *Quarterly Journal of Economics* 106(2): pp.327-368.

Dans le modèle de H. Urdal contenant les plus importantes variables de contrôle, les résultats sont les suivants :

- un accroissement des excroissances de jeunes de 1% s'accompagne d'une augmentation du risque de conflit d'environ 7%. Les pays ayant des excroissances de jeunes de 35% présentent trois fois plus de risques de conflit que les pays ayant des excroissances égales à la médiane de celles des pays développés, toutes choses égales par ailleurs.
- le niveau de développement mesuré par le taux de mortalité infantile est également significatif et lié au risque de conflit. Par ailleurs, son remplacement par une mesure logarithmique du PIB par habitant⁵¹ (du fait de l'utilité marginale décroissante du revenu) ne change pratiquement pas les résultats.
- le comportement de la variable « type de régime politique » semble cohérent avec les études déjà menées sur cet aspect, quoique sa valeur-p soit supérieure à 0,05 (valeur-p = 0,179). Par contre, sa transformation quadratique a une valeur-p de 0,019 (donc inférieur au seuil de significativité de 0,05) et confirme la relation en U inversé entre régime politique et survenance de conflit. Les démocraties développées (+10) sont moins susceptibles de connaître un conflit (risque réduit de 40%), de même que les autocraties (-10) (risque réduit de 60%), les autres variables restant constantes⁵².
- les variables « taille de la population » et « opportunités économiques » sont significatives (très faibles valeurs-p) et jouent dans la survenance de conflit.
- la durée de la paix est la variable ayant le plus de poids avec une signification forte (valeur-p < 0,0005) : un pays sortant de conflit est 7 fois plus susceptible de rentrer en conflit qu'un pays n'ayant pas connu de guerre civile. Cette constatation ressort d'ailleurs d'autres études statistiques (notamment Banque mondiale, 2003, Collier et al. 2004, Collier et Hoeffler, 2002, Kauffmann, 2006). Ainsi, Collier et Hoeffler (2002 b) calculent que le pays type sortant de guerre civile a 44% de chances d'y retourner dans les cinq ans qui suivent (mais dans leur publication de 2004 avec Söderbom, cette probabilité tombe à 32% juste après le conflit et diminue d'un pourcent chaque année).
- l'hypothèse de Huntington d'un seuil de 20% ne modifie pas les résultats et donne même moins de pouvoir explicatif aux excroissances de jeunes. Urdal critique également le

⁵¹ Urdal ne précise pas s'il s'agit de PIB en dollars constants ou en parité de pouvoir d'achat. Les seconds (\$ PPA) reflètent davantage les différences de niveau de vie, mais leur disponibilité fait souvent défaut.

⁵² On pourrait en déduire qu'il vaut mieux être une dictature qu'une démocratie pour éviter une guerre civile. Or, vouloir instaurer une dictature à la place d'une démocratie est certainement le meilleur moyen de provoquer une guerre civile.

calcul de Collier qui rapporte les cohortes nombreuses à la population totale (et non à la population adulte), ce qui donne des résultats peu probants.

- enfin, les effets des cohortes nombreuses ont un impact certain sur le déclenchement des conflits pendant la Guerre froide, mais sans signification (valeur-p = 0,537) et légèrement négatif depuis la fin de celle-ci. Les variables « taille de la population », « TMI », et « durée de la paix » ont par contre un impact positif et significatif pendant comme après la Guerre froide. La relation en U inversé n'est établie empiriquement que pour l'après-guerre froide (pour la période la Guerre froide, l'effet n'est pas significatif du fait de sa valeur-p).

L'hypothèse de départ sur l'influence des cohortes nombreuses de jeunes sur la probabilité de déclenchement d'un conflit armé civil n'est que partiellement validée par les mesures statistiques (les conflits post Guerre froide peuvent présenter des spécificités). Par ailleurs, la possibilité d'émigrer est aussi un facteur déterminant des effets possibles des cohortes nombreuses, puisqu'elle constitue une soupape de sécurité. Moller interprète ainsi le calme relatif du XIXe siècle européen par le départ de nombreuses cohortes de jeunes aux États-Unis.

Il est aussi possible de formuler une autre hypothèse plus optimiste selon Urdal (p.16) : l'accroissement de l'offre de travail peut aussi stimuler la croissance économique et ainsi réduire la propension au conflit. Cet effet indirect peut dépendre des aspects structurels de l'économie du pays.

L'étude d'Urdal appelle quelques réflexions critiques :

- Si son étude appuie le fait que la combinaison de jeunes générations nombreuses et de performances économiques faibles peut être explosive, la façon dont ce facteur « jeunes générations » influence la propension au conflit est encore à étayer, au moins empiriquement, mais aussi théoriquement (notamment pour les considérations sur la jeunesse et son « caractère »).
- Pour résoudre le problème du conflit limitrophe comme facteur augmentant le risque de conflit dans le pays voisin, Urdal ne propose pas de variable, alors que de nombreux exemples montrent comment des conflits ont pu s'étendre dans les pays limitrophes (région des Grands lacs, Corne de l'Afrique, sanctuaires kurdes, Asie centrale, par exemple). C'est une limite de son modèle. Il aurait été possible au moins de créer une variable dichotomique prenant la valeur 1 si un pays limitrophe au moins se trouvait en conflit et 0 sinon.

- La taille de la population constitue un indicateur relativement frustré, quoiqu'assez répandu dans ce type d'étude, des tensions entre groupes. Elle est supposée à la fois rendre compte de la probabilité de rencontrer des clivages ethniques, linguistiques, religieux ou culturels, mais aussi du fait que le pays contient des espaces géographiques d'autant plus vaste qu'il est peuplé. Cela marche assez bien pour la République Démocratique du Congo ou le Nigéria, moins pour le Canada, l'Australie ou le Kosovo pour lesquels ces phénomènes s'opposent (grands pays peuplés en paix ou petit pays à population faible mais ayant connu un conflit). Même une variable de densité ne pourrait rendre compte d'un seul de ces phénomènes. Le présupposé selon lequel un pays est d'autant plus vaste qu'il est peuplé étonnera plus d'un géographe (Urdal, 2004, p 8).

- Un principe d'analyse statistique veut qu'une variable explicative rende compte d'un phénomène à la fois, de façon à cerner efficacement les effets sur la variable expliquée. Or, ce principe est loin d'être respecté dans de nombreuses études, sans doute du fait d'une conception relativement restrictive de certaines variables. C'est le problème d'indicateurs compacts, très globaux, qui cachent une multitude de causes dont certaines peuvent se compenser et ainsi disparaître comme déterminant significatif de la variable expliquée.

Ainsi, dans le modèle développé par Urdal, dans celui de 2004 comme dans celui de 2005, mais c'est aussi dans le modèle de Kauffmann (2006, p 240) par exemple, la prise en compte du niveau de développement se fait par une approximation, le TMI pour Urdal, le PIB par habitant en dollars constants par Kauffmann (2006) à défaut de celui-ci en parité de pouvoir d'achat⁵³ ou de l'IDH, non disponibles. Cette approximation réduit déjà la valeur explicative de la variable et relève toujours d'une certaine conception de la croissance. Surtout, l'appréhension d'un phénomène aussi complexe et diversifié que le développement se fait par une seule variable qu'il faudrait en fait décomposer en sous-variables expliquant le type de (sous) développement auquel est confronté le pays. Les problèmes de développement auxquels sont confrontés le Népal, le Togo ou les Comores (0,428 d'IDH chacun en 2010, PNUD, 2010) ne sont pas nécessairement les mêmes et ce score identique cache déjà des disparités dans les composants de l'IDH lui-même.

Dans aucun de ces modèles non plus, on ne trouve de variable explicative sur la gouvernance, les capacités institutionnelle ou, de façon plus générale, la fragilité de l'État. Ces phénomènes sont tout au plus appréhendés de façon très globale par un indicateur très approximatif du développement. La fragilité d'un État ou le niveau de développement sont des problèmes qui

⁵³ Pourtant disponible dans les *Penn World Tables*

doivent être eux-mêmes « décompactés », en fait analysés. Ils cachent des caractéristiques dont la valeur explicative peut être probante, parce qu'ils sont la résultante de processus complexes. Tout se passe comme si certaines recherches préféraient produire des résultats qu'il est possible d'établir plutôt que d'étudier des phénomènes complexes aux statistiques manquantes ou nécessitant des approximations parfois hasardeuses.

Cela ne signifie pas que les méthodes statistiques ne sont pas valables pour établir des résultats probants. Cela signifie que pour le faire, elles doivent disposer de statistiques pertinentes. Or, il semble que ce soit parfois le chercheur qui adapte son modèle à la disponibilité des sources, que les sources qui sont construites pour satisfaire un modèle. Cela renvoie au débat sur la construction des indicateurs par les organismes qui les produisent et le fait que leurs choix méthodologiques reflètent nécessairement des options théoriques et orientent ainsi la production de statistiques dans un sens ou un autre. Beaucoup de progrès ont été fait pourtant. Pour prendre l'exemple le plus célèbre, la production de l'IDH a ébranlé la suprématie du PIB comme indicateur de développement, ce qui renvoie à une certaine conception du développement. Mais ceci est aussi vrai pour l'IDH, ne serait-ce que parce qu'il intègre le PIB par habitant (après transformation logarithmique depuis 1999) dans son calcul et reflète un choix théorique.

- Critique sur la proximité d'une guerre civile antérieure comme cause de guerre civile

Collier, dans l'ouvrage qu'il a coordonné pour la Banque mondiale (2003) écrit : « Le meilleur prédicteur pour savoir si un pays sera en guerre civile l'an prochain est de savoir s'il est en guerre civile maintenant » (p. 79). L'étude de H. Urdal sur les cohortes nombreuses de jeunes (2004), confirme qu'une des causes les plus significatives et les plus fortes de guerre civile est le fait d'avoir connu une guerre civile. Ce résultat coïncide avec celui du modèle de M. Kauffmann (2006). Ce paramètre étant le plus important dans les modèles prédictifs, il revient à dire que la cause de la guerre civile est la guerre civile présente, ce qui ne présente qu'une valeur explicative limitée. Cela ne constitue pas un facteur déterminant, mais tout au plus aggravant de la situation du pays, voire déclenchant. Pour savoir ce qui détermine un conflit qui en amène un autre, il faut rechercher ce qui a amené le précédent et comprendre en quoi le suivant a pu aggraver les choses. Or, ces études statistiques passent à côté de cette explication pourtant fondamentale qu'il est nécessaire de prendre en compte pour éviter la récurrence des conflits. Sa valeur explicative n'en est pas nulle pour autant, elle confirme simplement l'idée que les causes déterminantes se perpétuent au-delà des conflits qui ne

règlent pas les problèmes qui les ont causés, ce qui caractérise la plupart des conflits civils récents, comme nous l'avons vu.

Mayeul Kauffmann (2006, p 244) observe avec raison que la base de données *Correlates of War* (COW 3) ne distingue pas les guerres civiles simultanées et surtout, que « deux guerres civiles 'différentes' distantes de moins de six mois sont codées comme une seule longue guerre ». Ici aussi, le chercheur passe à côté d'une information essentielle sur l'analyse des causes. Entre 1978 et 2001, l'Afghanistan a connu cinq conflits différents mis bout à bout (et parfois simultanés). Les causes du premier n'étaient pas réglées au moment où commençait le second, qui n'a fait que l'aggraver, et a ajouté d'autres causes à celui-là.

D'avril 1978 (prise du pouvoir par le PDPA) à décembre 1979 (invasion soviétique), le conflit est civil et ses causes résident dans des choix de société incompatibles. L'entrée de l'Armée Rouge trouve sa cause dans des considérations géopolitiques tenant à la logique de la Guerre froide et à la doctrine de la souveraineté limitée de Brejnev. Si cette dernière cause disparaît avec la fin du monde bipolaire, la première perdure jusqu'à la chute du régime communiste en 1992. Commence alors une guerre entre anciens partis de la Résistance, à laquelle s'ajoute l'incursion des talibans qui finiront par prendre le pouvoir sur la plus grande partie du territoire (1996), jusque fin 2001.

Une conclusion forte peut être énoncée : il existe un écart significatif entre le laborieux travail de mise au point de statistiques détaillées, l'analyse technique qui en est faite et l'interprétation parfois assez floue qui en est donnée.

4. Mise en perspective critique des approches sur les causes des guerres civiles

Les approches de Collier et de Stewart ont été opposées et c'est à notre avis une erreur. Non seulement elles se recoupent sur certains points (recours variable à l'explication essentialiste par exemple), mais il est possible de les rendre compatibles. Pour cela, nous proposons une distinction, dans le processus de survenance d'une guerre civile, entre trois catégories d'éléments qui le construisent. Il s'agit des éléments déterminants, des éléments déclenchants et des éléments aggravants.

Les études de Collier se placent en fait dans la deuxième catégorie puisqu'il étudie principalement les variables à l'origine du déclenchement d'une guerre civile. Celles de Stewart ou de l'économie politique se placent dans la première puisqu'on cherche davantage les causes profondes des conflits, leurs racines. Quant aux éléments aggravants, il s'agit des faits survenus dans le conflit qui aggravent les éléments déterminants ou s'ajoutent à eux pour

rendre l'issue du conflit plus difficile encore : c'est le cas par exemple d'exactions commises au cours du conflit (crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide) et tous les éléments qui contribuent à dégrader la situation initiale et qu'il faudra gérer en plus à l'issue du conflit. Les éléments qui contribuent à perpétuer le conflit, que ces auteurs ont analysé de façons différentes et d'ailleurs complémentaires (Collier, Hoeffler et Söderbom, 2004 ; Stewart, 2001 ; par exemple), peuvent être intégrés aux éléments aggravants, puisqu'en allongeant la durée du conflit, ils détériorent encore plus la situation du pays.

Le fait de disposer de ressources financières donne simplement la possibilité à un mouvement de revendication de s'organiser, voire de se militariser, mais cela ne détermine en rien les motifs qui font naître une guerre civile. Soustraire des gisements de diamants à des rebelles n'empêchera pas les injustices qui les ont poussés à se soulever d'être commises.

Ensuite, il faut se garder de généraliser hâtivement : la variable « abondance de ressources naturelles » (mesurée par le rapport des exportations de biens primaires au PIB), déterminantes des conflits pour Collier, peut s'interpréter soit comme élément déclenchant (sans la présence de ces ressources, la volonté de lancer une guérilla se heurterait à l'insuffisance de moyens), soit comme élément aggravant puisque cette variable agirait davantage sur la perpétuation du conflit que sur son déclenchement (Collier lui-même est revenu sur cet aspect). En fait, elle peut être les deux.

Par ailleurs, compte-tenu du fait que les chercheurs calculent des probabilités de survenance, cela ne veut pas dire que, dans un conflit particulier, l'abondance de ressources naturelles jouera un rôle dans le déclenchement ou l'allongement de la durée d'un conflit. Si c'est le cas, cela ne jouera peut-être pas dans une proportion suffisamment forte pour que cette variable puisse être retenue comme élément ayant une pertinence explicative forte. Cette remarque est fondamentale parce qu'elle relativise à elle seule l'intérêt pratique de l'ensemble des études statistiques qui s'attachent à mesurer les caractéristiques et les causes des conflits armés civils. Elles ne permettent que de connaître ou d'approcher des phénomènes globaux, celui des conflits civils dans le contexte de l'après-guerre froide par exemple, elles sont inadaptées pour dégager des préconisations précises concernant tel ou tel pays en particulier. Au-delà de leur intérêt pour la connaissance académique, leur utilité est surtout de construire des indicateurs de risque de guerre civile utilisables par les organisations internationales ou les agences bilatérales d'aide. Cette utilité est vitale puisqu'elle permet de déceler les risques élevés et, par une action préventive, de les désamorcer, en supposant que les organismes concernés en aient à la fois les moyens et la volonté. Mais pour les instruments adéquats, il est

toujours nécessaire de faire une étude au cas par cas du pays concerné pour savoir quelles mesures adopter.

Dans toute science sociale, il y a le risque d'une illusion de la statistique qui infère des jugements quand elle ne fait que donner des probabilités d'occurrence. Ainsi, en sociologie, ce n'est pas parce qu'une personne a toutes les caractéristiques d'un groupe social qu'elle va se comporter pour autant comme ce groupe social. En termes de probabilité, et en termes de probabilité seulement, elle sera susceptible de se comporter comme ce groupe. Mais il peut en être autrement. De même, un pays présentant des indicateurs alarmants ne connaîtra pas nécessairement une guerre civile, et surtout, les mesures à prendre ne pourront être imaginées à partir des résultats d'études portant sur 160 pays sur 50 ans. Les résultats de ce type d'étude ne peuvent donner, tout au plus, que des pistes sur les problèmes à analyser sur place.

Le cas de conflit civil au Nigéria qui secoua la région du delta du Niger illustre l'intérêt respectif des deux approches. L'exploitation du pétrole avait provoqué des pollutions des sols et des eaux (fuites d'hydrocarbures, torchages des gaz de pétrole) rendant impossibles l'agriculture et la pêche de subsistance des ethnies peuplant cette région (notamment les Ijaws et les Ogonis, Stolz, 1999). Les Ogonis, pour réagir contre la dégradation de leur conditions de survie, créèrent le MOSSOP (*Movement for the Survival of the Ogoni people*) en 1990 qui fut sévèrement réprimé dès son lancement par la junte militaire⁵⁴. Les difficultés économiques sont ainsi venues se superposer à une répression politique qui a coïncidé avec des clivages ethniques, lesquels ont servi ensuite de base de mobilisation. La protestation de militants ogonis s'est progressivement étendue aux autres ethnies et changée en lutte armée, la violence apparaissant à certains comme la seule façon de se faire entendre. Des milices paramilitaires ijaws se sont ainsi constituées. Ces groupes rebelles ont trouvé dans le pillage (prélèvement sur les oléoducs) ou le rançonnement le moyen de financer leur mouvement et d'obtenir des moyens d'existence que la pollution leur empêchait désormais d'avoir.

Avec l'instauration de la démocratie en 1999, un processus de réconciliation a chargé le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) de réaliser une étude environnementale qui ne fut lancée qu'en 2009 et rendue en août 2011, établissant la responsabilité de Shell et demandant un nettoyage du territoire (Kempf, 2011). L'exploitation du pétrole, source de revenu pour le régime militaire avait donc amené la précarisation des

⁵⁴ En 1995, le gouvernement a arrêté, condamné à mort et pendu des opposants ogonis qui dénonçaient les conséquences de l'exploitation du pétrole

peuples autochtones et provoqué un conflit armé, le pétrole étant également détourné par la guérilla pour se financer.

Dans cet exemple, c'est bien la combinaison d'inégalités verticales (épuisement des moyens de subsistance) et horizontales (elles touchent des peuples autochtones) qui déterminent la protestation puis la rébellion. Mais celle-ci ne trouve les moyens de s'armer qu'en pillant les ressources naturelles à sa portée (élément déclenchant). Si ces peuples avaient pu poursuivre leur mode de vie traditionnel, sans que l'exploitation du pétrole ne vienne polluer leurs sources de subsistance, sans doute n'auraient-ils jamais pensé à opérer des prélèvements sauvages. Ils ne le firent d'ailleurs pas entre le début de l'exploitation qui remonte à 1956 par Shell jusqu'à ce que leur situation devienne intenable au début des années 1990. La présence de ressources primaires exportables n'est donc pas une cause de guerre civile, mais un élément déclencheur en cela qu'il donne à une guérilla la possibilité de se financer. La corrélation que Collier établit ne doit donc pas être mal interprétée et c'est à tort qu'il parle de cause de guerre civile à ce sujet.

Ces considérations ont une double conséquence sur notre étude : d'une part, sachant que les conflits civils se terminent généralement par des impasses et ne résolvent en rien les causes qui les ont fait naître, il est essentiel de les connaître. De ce fait, ce sont les éléments déterminants des conflits qui nous intéressent, les éléments déclenchants comptent assez peu dans l'issue des conflits. Ils présentent par contre un grand intérêt du point de vue de la prévention des conflits s'ils permettent d'identifier la survenance probable d'un conflit et par conséquent d'intervenir avant qu'il ne se déclenche. Mais cela n'évite pas de s'atteler à la résolution des éléments déterminants dans ce cas. Les éléments aggravants sont également à prendre en compte puisqu'ils déterminent directement la situation économique et politique (problème de la réconciliation) après le conflit. D'autre part, les causes des conflits civils ne sont pas à rechercher dans les discours des belligérants qui peuvent instrumentaliser une situation mais dans l'analyse de ces situations, notamment économique. Par conséquent, une sortie de conflit et un retour à une paix durable ne peuvent fonctionner que si les racines du conflit ont disparu, notamment ses causes économiques que le conflit n'a fait qu'aggraver.

Chapitre 3 : Principales conclusions des études économiques sur les guerres civiles

Les conséquences de l'après-guerre froide ne sont pas limitées à la transformation de la causalité conflictuelle, ou en tous cas à la façon de la percevoir, comme nous l'avons vu. Elles touchent aussi l'économie des guerres civiles, leur dynamique propre, la façon dont ce type d'économie s'organise et surtout se finance. Il est indispensable d'analyser leur fonctionnement dans la mesure où la période post-conflictuelle doit assurer la transition de ce type d'économie de guerre vers une économie de paix.

Un conflit civil mettant en lice un gouvernement avec au moins une rébellion, il est nécessaire d'étudier le fonctionnement économique de ces deux parties en temps de guerre. Pour ce qui est du gouvernement, nous nous appuyerons principalement sur l'étude de l'ouvrage de Stewart et FitzGerald, *War and Underdevelopment* (Stewart, FitzGerald et alii, 2001)⁵⁵, complétée notamment par le rapport de la Banque mondiale conduit par Paul Collier, *Breaking the Conflict Trap* (Banque mondiale, 2003), et pour les mouvements de guérillas sur les analyses de Jean-Christophe Rufin,

1. Analyse économique des guerres civiles chez Stewart et FitzGerald

Nous pouvons utiliser l'analyse économique de Stewart et Fitzgerald (2001) sur les guerres civiles à la fois pour reprendre en grande partie leur présentation par agents économiques, mais aussi leur approche sur les coûts de la guerre, dérivée de celle d'Amartya Sen. Si leur présentation date déjà de 2001 et que de nombreuses publications sont apparues pendant la décennie (en fait à partir de la fin des années 1990), elle a le mérite de la clarté et de revenir

⁵⁵ Le chapitre de FitzGerald, *Paying for the War, Economic Policy in Poor Countries Under Conflict Conditions*, ne suppose pas que les gouvernements des pays en guerre civile méritent d'avantage de conseils que les rebelles, mais qu'étant responsables de la politique économique, il apparaît logique d'adopter leur point de vue pour traiter la question. Cette simple remarque tranche avec l'approche de Collier sur l'avidité des rebelles qui pourrait laisser croire que les gouvernements sont légitimes et ne sont pas eux-mêmes avides.

aux éléments de base de l'analyse économique, ce qui permet d'y greffer d'autres apports parus depuis, y compris des auteurs eux-mêmes, dont l'ouvrage a d'ailleurs été réédité en 2007.

1.1. L'approche de Stewart et Fitzgerald en termes d'analyse économique

Stewart et Fitzgerald partent du constat que beaucoup d'écrits ont été produits sur les coûts et avantages de l'activité militaire dans les pays industrialisés, mais qu'il existe en fait très peu de travaux (à ce moment-là) sur l'économie des guerres civiles. Les économistes du développement actuels « ont tendance à traiter les pays en guerre comme étant sujets à des développements exogènes, ce qui les écarte du domaine normal de l'analyse » (Stewart, Fitzgerald et alibi, 2001, p 2). Même au niveau des institutions internationales, pourtant chargées d'accompagner les pays en développement, le PNUD et la Banque mondiale n'intègrent que des considérations relativement superficielles sur les conflits qui touchent pourtant huit des dix pays ayant le plus faible IDH en 1997 ou huit des dix ayant le plus bas revenu par tête ou les plus haut taux de mortalité infantile en 1998. Entre 1990 et 2008, 30 des 42 pays ayant l'IDH le plus faible ont connu ou connaissent encore une guerre civile (PNUD 2010, p 192). Au mieux, les conflits apparaissent comme un phénomène extérieur à l'économie venant interrompre le processus de développement. Ils ne sont donc pas analysés en tant que tels. Les deux auteurs proposent donc de réparer cette absence pour trois raisons : les conflits sont une source de pauvreté et de sous-développement susceptible de se poursuivre dans la mesure où il n'y a pas de raison de croire qu'un conflit peut diminuer ou cesser dans les décennies à venir, ensuite parce que les politiques économiques ne peuvent être efficaces que si le fonctionnement économique des guerres civiles est compris, de même, enfin, que la compréhension des comportements et des motivations économiques est essentielle pour freiner ou stopper la guerre.

Pour nuancer les propos des auteurs, il faut rappeler que la Banque mondiale avait commencé à accumuler une expérience dans les situations de conflit depuis le début des années 1990, qu'elle publiait déjà régulièrement sur le sujet (avec une approche orthodoxe). Il est vrai qu'elle n'a lancé le *Post-Conflict Fund* (PCF) pour appuyer les pays sortant de conflit qu'en 1997, puis le *Développement Research Group* (DECRG) sur les causes et les conséquences économiques des conflits en 2000, le *Licus Trust Fund* pour renforcer les institutions et soutenir les réformes et services sociaux des États fragiles en 2004. Devant le développement

de ces activités de financement dans les pays après conflit⁵⁶, elle créait ensuite le *Post Conflict Reconstruction Unit* du *Social Development Département* pour administrer le PCF et le *Licus Trust Fund*.

Définissant la guerre comme emploi systématique de la violence dans le but politique de prendre ou de se maintenir au pouvoir, c'est-à-dire de contrôler l'État, l'étude de Stewart et Fitzgerald porte sur les conflits armés civils (plus de 1000 morts par an), ceux-ci impliquant généralement une intervention étrangère. Alors qu'un conflit interétatique se traduit souvent par un renforcement de l'État et de la cohésion nationale, les guerres civiles tendent à réduire son périmètre territorial et à désintégrer la société. Une éventuelle intervention extérieure, la force ou la faiblesse du gouvernement ou la technologie utilisée constituent des caractéristiques déterminantes du conflit selon les auteurs.

Les conséquences d'un conflit civil sur le fonctionnement d'une économie peuvent s'analyser en examinant tout d'abord les effets sur les marchés de biens et services, puis la façon dont les agents économiques en sont affectés, ensuite la traduction de ces effets en termes de contraintes macroéconomiques pour voir enfin les conséquences sur les politiques macroéconomiques. Nous modifions l'ordre dans lequel FitzGerald présente son analyse (il place les contraintes au départ) (FitzGerald, 2001) parce que les contraintes constituent une résultante et conditionnent la définition de la politique macroéconomique. L'ordre présenté par Stewart et FitzGerald répond moins à une logique systématique d'exposé qu'à une logique descriptive portant sur les conséquences (sur le PIB, l'épargne domestique, l'investissement, les revenus des administrations publiques puis l'inflation, enfin le secteur privé et les dépenses budgétaires). Collier, quant à lui, fait une présentation en distinguant les coûts économiques puis les coûts sociaux (Collier et alii, 2003, p 13-19).

1.2. Effets sur les marchés de biens et services

Dans tous les conflits, internationaux ou civils, peut s'observer une double tension sur les marchés de biens et services, notamment les biens et services de première nécessité, caractérisée par une réduction des capacités d'offre et une pression accrue de la demande.

Concernant l'offre, c'est la conséquence des destructions dues aux combats et du dysfonctionnement du marché du travail. Dans les conflits civils, FitzGerald observe que les rebelles peuvent cibler les installations de production et les infrastructures pour affaiblir l'économie, pendant que la mobilisation militaire et les mouvements de populations déplacées

⁵⁶ En 1998, la Banque apportait son concours à 157 opérations post-conflits dans 18 pays (6,2 Mds USD), soit 16% des prêts BIRD et IDA cette année là, ce qui représentait une augmentation de 800% pour ce type de pays par rapport à 1980 (Banque mondiale, 2000).

ou réfugiées soustraient une main d'œuvre importante à la production agricole, artisanale ou industrielle. Les facteurs de production, capital et travail, s'en trouvent réduits dans des proportions importantes. L'offre se réoriente vers les biens de première nécessité, secteur moins vulnérable, dont la part dans le PIB croît. Ainsi, en Ouganda pendant la période de troubles civils successifs, le secteur des biens de subsistance est passé de 20 à 36% du PIB (Collier *et alii*, 2003).

Au Mozambique, la guerre civile (1979-1992) a détruit environ 40% des immobilisations dans les secteurs de l'agriculture, des communications et de l'administration publique. Le système de transport générait des revenus substantiels avant la guerre grâce à la situation géographique du pays, mais le matériel roulant a été détruit ou endommagé à plus de 90%. La perte est non seulement en capital, mais elle a des répercussions démultipliées sur l'activité de transit avec le Zimbabwe, le Malawi, l'Afrique du sud et le Swaziland (Brück, 2001).

De même au Liberia où la guerre civile s'étend de 1989 à 2003 en plusieurs épisodes successifs, la plupart des infrastructures à forte externalité ont subi des destructions importantes ou ont été pillées. Ainsi, le port de Monrovia, point de débouché économique représentant un enjeu vital pour les exportations (caoutchouc, fer, cacao notamment), tant pour les forces gouvernementales que pour les insurgés, a été presque entièrement détruit dans les premiers mois du conflit. Les équipements de production et de distribution de la Liberian Electricity Corporation, ont subi le même sort, empêchant de ce fait au commerce, aux administrations et à l'industrie de pouvoir fonctionner. La chute des exportations entraîne celle des rentrées en devises et met le gouvernement dans l'impossibilité d'honorer sa dette. Ce faisant, il lui devient difficile de trouver des ressources financières à l'extérieur, ce qui bloque les importations. Les diamants, facilement transportables pour une valeur importante, ont permis de résoudre en partie le problème des devises, notamment pour la guérilla de Charles Taylor, qui avait lancé le *National Patriotic Front of Liberia* contre le régime de Samuel Doe en décembre 1989, enclenchant ainsi la guerre civile.

Ajoutons qu'aux destructions purement physiques de facteurs, leur réduction qualitative doit également être prise en compte : perte de savoir-faire, non-renouvellement des compétences, recherche et développement entravés⁵⁷, désorganisation des processus de production. Ces aspects revêtent une importance à notre avis considérable et ont peu fait l'objet de

⁵⁷ Sauf dans l'industrie militaire, mais celle-ci reste relativement inexistante dans les pays pauvres, notamment les États fragiles.

développement. Nous en reparlerons à l'occasion des caractéristiques économiques des situations post conflictuelles (infra, chapitre 5, § 4)

Encadré 1 : La destruction de Kaboul par les mouvements de résistance antisoviétique

Après le retrait soviétique (15 mars 1989), le régime de Najibullah se maintient pour tomber en avril 1992 sous les coups des mouvements de la résistance antisoviétique, notamment le Jamiat-ê-Islami de Rabbani et le Hezb-ê-Islami de Gulbuddin Hekmatiar. Rabbani va devenir président du nouveau gouvernement et Hekmatiar, son premier ministre. Leurs divergences de vue vont les mener à s'affronter pour le contrôle de Kaboul, restée intacte pendant l'occupation soviétique et le régime de Najibullah. Cinq batailles successives vont détruire la ville dont les ruines, finalement, tomberont aux mains des talibans en 1996. Il ne s'agit pas, comme évoqué par FitzGerald (2001) d'un groupe rebelle contre un gouvernement, mais d'une scission à l'intérieur d'un gouvernement investi par des groupes rebelles ayant balayé l'ancien régime. Le résultat est cependant le même pour ce qui est des combats et de leurs conséquences.

Le début de réseau d'adduction et d'évacuation des eaux, les petites unités de briqueterie ou de transformation agroalimentaire, les ateliers de réparations mécanique, de tissage, de confection et d'artisanat, les fabriques de savon ou d'ustensiles de cuisine, l'industrie chimique certes embryonnaire, sans parler des logements et des échoppes de bazar, tout ce tissu d'entreprises artisanales et commerciales qui constitue le soubassement du développement, est en grande partie détruit (bulletins du CEREDAF de 1992 à 1996, Centre de recherches et de Documentation sur l'Afghanistan).

Du côté de la demande, le gouvernement mobilise les ressources pour faire face à l'effort de guerre et fournir ses troupes alors que la pression s'exerce déjà sur les biens de première nécessité. L'investissement et la consommation dans le domaine militaire se font au détriment du civil dans l'utilisation des capacités de production. Réduction des capacités d'offre et pression accrue de la demande en biens de première nécessité concourent ainsi à la hausse des prix (FitzGerald, 2001). La demande des autres biens a tendance à se contracter (baisse des revenus due à celle de l'activité), mais les capacités d'offre aussi, et souvent plus que proportionnellement, d'où un impact similaire sur les prix. Ce changement de structure productive s'accompagne d'un recul de la croissance.

1.3. Impact sur le comportement des agents économiques

Du point de vue des agents économiques, les effets directs et indirects des destructions militaires varient selon les cas dans le secteur privé (entreprises et ménages), mais la production globale est toujours affectée. La perte de PIB a été évaluée par plusieurs études

économétriques. Selon Staines (2004, p 7), un consensus assez large existe pour avancer qu'un conflit civil réduit la croissance du PIB de deux points de pourcentage par année de conflit⁵⁸. Collier avance un ralentissement de 2,2 points de croissance par année de conflit, ce qui fait, pour une durée moyenne de guerre civile « type » de sept ans, un revenu inférieur de 15 points à ce qu'il aurait dû être si la guerre n'était pas arrivée. Il en résulte une hausse d'environ 30% de la pauvreté absolue. La perte cumulée de revenu pendant un conflit serait alors égale à 60% d'une année de PIB (Collier *et alii* , 2003, p 17).

1.3.1. Effets de l'incertitude et des destructions sur le fonctionnement des entreprises

Pour les entreprises, FitzGerald distingue celles du secteur « moderne », c'est-à-dire les entreprises formelles qui, généralement, utilisent des consommations intermédiaires importées pour leur production et recourent au système bancaire pour leur financement, de celles du secteur informel. Aux destructions en capital et à la perte de main d'œuvre, les premières subissent en plus les restrictions de devises ou la dépréciation de la monnaie pour les biens importés (selon la façon dont le gouvernement gère les changes), les éventuelles pénuries d'énergie (coupures d'électricité, approvisionnement en pétrole) et la raréfaction du crédit.

Parmi les entreprises modernes, il faut distinguer entre celles travaillant pour le marché national et celles qui sont orientées à l'exportation : les premières seraient favorisées pour leur rentabilité (à moins d'un contrôle des prix) à l'inverse des secondes, pénalisées par leur dépendance aux importations notamment. En s'appuyant sur une étude de Collier et Gunning de 1995, Stewart et Fitzgerald rappellent en outre que les activités intensives en transactions (nécessitant une proportion élevée d'échanges entre agents) sont particulièrement affectées par les problèmes de communication et de transport (accroissement des coûts de transaction), de même que les activités devant financer un besoin en fonds de roulement important.

Nous pouvons y ajouter les activités nécessitant des investissements lourds, ayant un taux de rotation faible (ratio production / capital économique), ce qui suppose des financements importants, celles dont la dépendance à l'énergie est forte (mesurée par le pourcentage de consommation d'énergie dans la valeur ajoutée) ou qui nécessitent des pièces de rechange ou des technologies importées. Pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine (1992-1995), de

⁵⁸ Ce qu'il peut être intéressant de rapprocher des chiffres de la récession de 2009 : -2,3% en France, -2,4% aux États-Unis, -4,9 % en Allemagne, et en ajoutant la croissance de 2008 pour avoir la perte de croissance du PIB, -2,8%, -2,8% et -5,9% respectivement. Ceci relativise l'un et l'autre phénomène. Encore faut il prendre en compte la durée et l'ampleur de la reprise après le choc dans l'un et l'autre cas.

nombreuses entreprises ont stoppé leur activité, non du fait des combats ou des destructions, mais de ruptures d'approvisionnement, de pièces détachées manquantes, produites dans d'autres régions désormais inaccessibles ou de rupture dans l'approvisionnement du courant (centrales thermiques approvisionnées de façon intermittente).

Par ailleurs, l'impact d'une inflation élevée liée à un financement monétaire du déficit, peut provoquer des perturbations dans la production, notamment si le cycle de production du produit est long. En effet, dans le cas notamment d'hyperinflation en période de conflit analysé par P. Kopp (1996), le prix des consommations intermédiaires augmente plus vite que celui du produit vendu (surtout s'il s'agit de prix administrés) et génère des pertes. La structure des prix relatifs est déformée par les effets de l'hyperinflation, ce qui modifie la structure des coûts d'opportunité et donne lieu à toute sorte de spéculations (notamment par l'intermédiaire du marché noir des devises où la monnaie nationale se dévalue en proportion de l'inflation). Dans ce contexte, tout projet à long terme est laissé de côté du fait des risques qu'il présente. Le dérèglement des prix paralyse ainsi la production des fabrications à cycle longs, ceci contribue à freiner les investissements au niveau de l'offre notamment. L'économie informelle et le troc s'en trouvent encouragés (Kopp, 1996, pp 443-448).

Böge et alii (2006) du *Bonn International Center for Conversion* (BICC) soulignent que la sécurité constitue un coût supplémentaire pour les entreprises, notamment multinationales, travaillant dans des pays en conflit, à la fois pour les biens (sécuriser les transports, par exemple) et les personnes. Dans un État qui a perdu le monopole de la violence légitime, la sécurité devient un bien qu'il est possible d'acheter, et les entreprises peuvent avoir à recourir à des entreprises privées de sécurité, voire à des mercenaires ou à la protection d'acteurs « à la légitimité douteuse » (Böge et alii, 2006, p 19). Dans un tel environnement, les auteurs, qui réfléchissent dans une perspective éthique sur le comportement des entreprises, conseillent le retrait, à moins de se trouver dans une partie du territoire pacifiée, auquel cas, ils préconisent de rester pour atténuer les conséquences du conflit et exercer une influence positive, ce qu'appuie la *Confederation of Norwegian Business and Industry* en insistant sur les choix responsables. Notons qu'il nous semble que l'intérêt des multinationales est de conserver les actifs qu'elles possèdent pour des raisons stratégiques, surtout, s'il s'agit d'actifs spécifiques (gisements par exemple) de façon à éviter que leur vente ne se fasse à un prix bradé ; mais le risque est d'être pillé dans un contexte où les activités génératrices de devises sont activement convoitées. En se plaçant dans la démarche du BICC, cet intérêt économique serait donc à faire coïncider avec la recherche d'une contribution à la paix. Le seul fait d'avoir les moyens

de préserver son outil de production intact est déjà un progrès dans un contexte de guerre, car peu d'entreprises ont les moyens de le faire.

À la déliquescence du secteur formel, notamment moderne, s'oppose le développement du secteur informel pour faire face aux imprévus et pénuries générés par le conflit et du fait du relatif effondrement de l'administration, moins présente pour les contrôles économiques du fait de la mobilisation (inspection des impôts, collecte fiscale, concurrence et prix, organismes sociaux...). Ce développement, selon FitzGerald, participe des capacités d'adaptation du secteur privé en temps de guerre. L'économie urbaine informelle voit ainsi la multiplication des petits vendeurs (faibles barrières à l'entrée), ce qui se traduit par une intensification de la concurrence et des revenus par tête diminués.

Il ajoute que les paysans propriétaires seraient défavorisés en cas de dégradation des termes de l'échange interne, ce qui nous paraît contestable, vue la situation précédemment évoquée (tensions sur les prix des biens de première nécessité). Quoi qu'il en soit, la pénurie de biens alimentaires s'accompagne quasi invariablement de marché noir, caractéristique des économies de guerre, surtout si un contrôle des prix ou un rationnement existe.

Le changement de comportement des agents économiques est avant tout induit par l'incertitude générée par le conflit (incertitude sur sa durée, sur son extension territoriale et sur son issue). En premier lieu, cela concerne les entreprises dans leurs prévisions d'investissements, que les entrepreneurs seront tentés d'ajourner, d'où un effet négatif à la fois sur l'offre et sur la demande. Les filiales de groupes multinationaux vont arbitrer en faveur d'investissements moins risqués⁵⁹, de même que les entreprises formelles locales, sauf si elles sont situées sur des secteurs porteurs spécifiques, par exemple liées à l'approvisionnement des armées. S'appuyant sur une étude antérieure qu'il a réalisée en 1993, FitzGerald avance que les entreprises publiques veulent souvent réparer leurs destructions, voire augmenter leurs capacités, mais sont contraintes par l'absence de sources de financement du fait des tensions budgétaires d'y renoncer, la seule possibilité pour elles étant alors de se tourner vers les financements internationaux dans le cadre de bailleurs bilatéraux ou de banques de développement. Quant au secteur informel, une demande d'investissement dynamique existe généralement mais se heurte aussi à la contrainte de financement auprès des banques locales, victimes de l'effet d'éviction lié au financement du déficit budgétaire.

⁵⁹ Aux incertitudes sur les prévisions économiques s'ajoutent les problèmes de sécurité pour le personnel expatrié, les anticipations sur les taux de change défavorables (Stewart et FitzGerald, 2001, p 12) et la perte possible de la stabilité de l'environnement favorable aux affaires.

De plus, l'incertitude pousse les entreprises à modifier la composition de leur portefeuille d'actifs en substituant des actifs financiers, voire monétaires (accroissement de la préférence pour la liquidité), à des actifs physiques (immobilisations matérielles en fait, susceptibles d'être endommagées). Mais la monnaie nationale étant elle-même susceptible de perdre de sa valeur, tout actif détenu dans cette monnaie risque de se dévaloriser : le choix se porte donc si possible sur des actifs financiers étrangers (fuite de capitaux) ou des devises, mais aussi sur les métaux précieux et les pierres précieuses. Ajoutons que ce type de décision qui consiste à fuir une monnaie par crainte de sa dépréciation contribue à provoquer celle-ci.

Encadré 2 : L'émission du Mark convertible pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine

Le référendum de 1992 pour l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine a été un élément déclencheur du conflit, mais l'État n'existant pas encore, la monnaie utilisée restait le Dinar yougoslave, objet d'une méfiance accrue. On a donc assisté à une « markisation » de l'économie. Après le conflit, en 1998, la nouvelle banque centrale a décidé d'émettre des « Marks convertibles » ayant la même valeur que le Deutsche Mark (parité).

1.3.2. Comparaison des déterminants de l'investissement selon les contextes

La comparaison que propose FitzGerald avec d'autres types de chocs externes comme un effondrement du commerce extérieur ou une catastrophe naturelle permet également de voir que c'est bien l'incertitude liée au conflit qui décourage l'investissement

En effet, dans la décision d'investissement, une entreprise compare le niveau du capital existant K au niveau du capital voulu K^* , ce dernier dépendant de la rentabilité escomptée et des prévisions sur le marché, notamment. La vitesse d'ajustement de l'un à l'autre, λ , est déterminée par la disponibilité et le coût du capital et par l'incertitude concernant l'avenir (problème de la non réversibilité de la décision d'investissement).

L'investissement I est ainsi donné par :

$$I = \lambda (K^* - K)$$

En cas de conflit, K et K^* sont réduits, le premier par les destructions et le manque de maintenance, le second par les perspectives de restrictions dues au conflit (sauf en cas d'activité permettant des substitutions d'importations). La vitesse λ est également réduite par le coût élevé du capital et le manque de fonds disponibles. Par conséquent I est peu élevé.

Dans le cas d'une catastrophe naturelle, même si le capital installé K a pu être détruit dans les mêmes proportions, le niveau de capital voulu K^* sera le même qu'auparavant et la vitesse λ

augmentera du fait des efforts de reconstruction du gouvernement et de l'aide internationale qui ne manquera pas d'arriver. Aussi, et à l'inverse de ce qui se passe dans un contexte conflictuel, l'investissement I va augmenter fortement dans le cas d'un désastre naturel (constaté par une étude de Albala-Bertrand, 1994, citée par Fitzgerald). Enfin, un choc commercial extérieur négatif, quoiqu'il puisse provoquer une baisse des revenus d'exportations équivalente à celle résultant d'un conflit, fera moins reculer l'investissement qu'en cas de guerre parce que la vitesse d'ajustement λ restera inchangée, même si K^* chute. Ces conclusions sont résumées dans le tableau suivant présenté par Fitzgerald (p 38) :

Tableau 6 : Investissement privé en réponse à un choc commercial,

	Choc commercial	Catastrophe naturelle	Guerre
Vitesse d'ajustement (λ)	=	+	-
Capital voulu (K^*)	-	=	-
Capital existant (K)	=	-	-
Niveau de réalisation (I)	-	++	--

Note : =, stabilité ; -, réduction ; --forte réduction ; ++, forte augmentation.

Source : extrait de Fitzgerald, 2001, p 38.

1.3.3. Comportement des ménages

Concernant les ménages, les décisions d'épargne et de consommation sont également modifiées par l'incertitude du contexte, du fait de la possibilité d'être victime ou de la perte de droits consécutif à la détérioration des services publics. Fitzgerald note que le réflexe d'épargne devant l'incertitude inhérent au modèle du cycle de vie ne peut s'appliquer dans ce contexte, il suppose en effet un choix inter temporel de consommation et un accès aux marchés de biens et services et au crédit. Quand leur survie est menacée, les ménages remettent leur décision d'investissement et réorientent leurs dépenses vers la santé et les biens de première nécessité pour maximiser leur espérance de vie dans ce contexte d'incertitude, en attendant la prochaine récolte par exemple, en tous cas un avenir plus sûr. Ils auront tendance à moins épargner pour faire face à la diminution de leurs *entitlements* (perte de salaire en termes réels ou perte d'emploi, disparition de services publics), d'autant plus que la pression fiscale peut s'accroître et réduire le revenu disponible.

Cependant, l'offre restreinte et la constitution de stocks de survie peuvent aussi favoriser une épargne forcée et une flambée des prix, notamment sur les marchés parallèles. L'administration d'un système de rationnement est, en outre, difficile à gérer et ne peut guère s'étendre au-delà du périmètre urbain ou pour les salariés du secteur moderne dans les pays à faible revenu (Fitzgerald, 2001, p 29).

La situation des déplacés, et d'une façon plus générale des personnes vulnérables, ne se pose pas en termes d'épargne, mais de liquidation totale ou partielle de leur patrimoine. Une enquête sur les ménages en Ouganda citée par Collier *et alii* (2003, p 15) révèle que les deux-tiers d'entre eux ont perdu la totalité de leurs actifs (maisons bombardées ou sans toit, meubles pillés, bétail volé par les soldats). Au Mozambique, le stock de bétail en 1992 s'élevait à un cinquième de celui de 1980, résultat des pillages ou des tueries faits par les rebelles ou du manque de soins vétérinaires et de nourriture.

Pour les ménages aisés, les réactions de précaution générées par l'incertitude se traduisent par une fuite des capitaux (financiers), voire par l'exil, notamment pour ceux qui disposent d'un capital culturel élevé. Avant un conflit, un pays en guerre civile type détenait 9% de sa richesse à l'étranger et à la fin du conflit, 20%, ce qui est probablement sous-estimé, car les ménages possédant du bétail peuvent l'avoir emporté dans un pays limitrophe (*Ibid.*).

Enfin, le marché du travail subit également une transformation, notamment les licenciements dans le secteur moderne pour les raisons évoquées ci-dessus, l'incidence des déplacements de populations (gonflant l'offre dans une région au détriment d'une autre), le recrutement des hommes jeunes par des forces armées ou la réallocation par les ménages de leur portefeuille d'activités pour maximiser leur revenu et retrouver le niveau des *entitlements* perdus. Ceci peut conduire certains à s'enrôler ou d'autres à se lancer dans des activités risquées, voire illicites.

1.3.4. Conséquences pour les administrations publiques

Enfin, au niveau des administrations publiques et notamment de l'État, la baisse des recettes fiscales résulte de celle de l'activité : réduction de l'assiette fiscale pour les entreprises comme pour les ménages de façon générale (moins de bénéfices, moins de revenus), mais aussi des produits des taxes à la consommation ou aux importations. Ajoutons que les organismes sociaux, qui couvrent en général une partie des salariés du secteur « moderne » dans les pays peu développés, vont également collecter moins, de même que les collectivités locales, dont le niveau de prestation ne peut que baisser à l'instar de celui de l'État. Ainsi, les administrations publiques, et l'État en particulier, se trouvent en déficit du fait à la fois de l'effort de guerre et des conséquences de celle-ci.

La pression en faveur des dépenses militaires s'explique par le risque de disparition auquel fait face le gouvernement dans un conflit, comme le rappelle Médina (2002). La souveraineté de l'État, dans le cas d'un conflit international, ou la légitimité du gouvernement, dans le cas d'un conflit civil, dépendent de l'issue du conflit. Les dépenses militaires deviennent donc une question de survie, puisque les augmenter signifie accroître la probabilité de survie du

gouvernement. Le problème est que cela se fait au détriment de la satisfaction actuelle du bien-être collectif et au prix d'un financement risqué.

Ainsi, le recul du PIB a pour première conséquence la diminution des recettes fiscales. Parallèlement, la priorité dans les dépenses est donnée à la défense. Ceci provoque un effet de ciseau à l'encontre des autres postes budgétaires, notamment les dépenses sociales (Stewart et FitzGerald, 2001, p 12, FitzGerald, 2001, p 23), d'autant plus que Médina (2002) note que la désorganisation des services de l'État consécutive au conflit (destruction, décès ou mobilisation de personnel, voire fuite ou déplacement, approvisionnements perturbés) peut réduire le rendement de la collecte de l'impôt. Ajoutons que le contrôle d'une partie du territoire par des groupes rebelles soustrait à la collecte les activités économiques qui s'y déroulent, notamment l'exploitation de matières premières qui financent directement la rébellion, ce qui en fait un double enjeu économique dans le conflit.

En termes d'utilités, on peut s'attendre à une diminution de la fourniture globale de biens publics (réduction du budget de l'État), en tous cas à un arbitrage au profit des dépenses militaires et au détriment des dépenses sociales. Nous pouvons représenter la perte d'utilité en biens publics par la combinaison du double effet suivant sur la fonction d'utilité collective U (Schéma 2) :

- un effet revenu correspondant à la réduction du budget de l'État lié à la perte de revenus fiscaux que ne compense pas le recours à la dette, compte tenu de la méfiance des créanciers de la dette publique (voir infra dans ce paragraphe). Sur le schéma, cet effet fait glisser la droite budgétaire AB vers CD (parallèle), ce qui fait passer de la courbe de la fonction d'utilité U1 à la courbe de la fonction d'utilité U2 et du point de tangente G au point de tangente H (où les taux marginaux de substitution technique sont obtenus par le rapport entre les dérivées partielles de U par rapport aux dépenses militaires et aux dépenses sociales) ;
- et simultanément, un effet de substitution entre dépenses militaires et dépenses sociales que représente le changement de pente de la nouvelle droite budgétaire EF le long de la nouvelle fonction d'utilité U2 au point de tangence I.

Dans le cas d'une augmentation des dépenses militaires à budget constant, la droite AB se déplacerait vers la gauche le long de la courbe de la fonction d'utilité U1 (pour devenir parallèle à EF par exemple), illustrant la substitution entre dépenses militaires et sociales.

De plus, la réduction des services publics qui résulte de celle des budgets civils contribue en retour au ralentissement de l'activité, ce qui aggrave le déficit par la baisse des rentrées fiscales.

Schéma 2 : Effet revenu et effet de substitution entre dépenses militaires et dépenses sociales dans un contexte de réduction budgétaire en période de conflit armé.

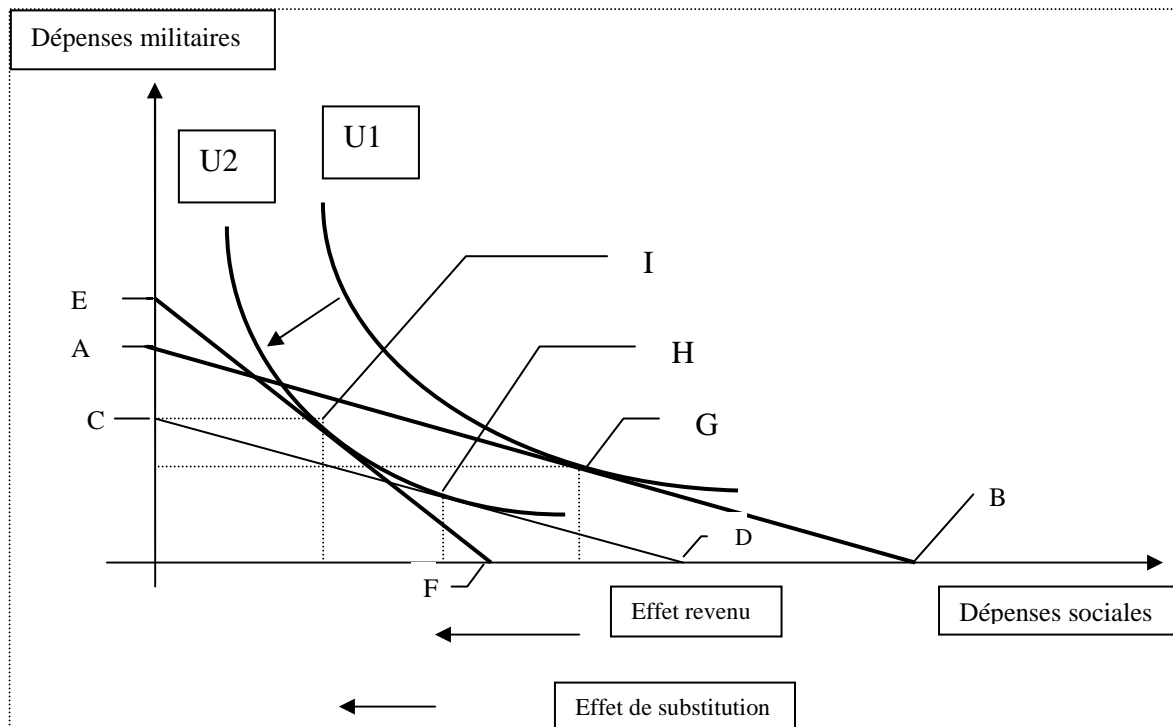


Schéma : auteur

Collier *et alii* (2003, p 13) recourent ces constats. Ils établissent que les pays en développement en temps de paix, ayant un revenu par habitant de moins de 3 000 USD par an en 1995, consacrent environ 2,8% de leur PIB en dépenses militaires. Ce taux passe à 5% pendant une guerre civile, au détriment notamment de la santé et de l'éducation, ce qui se répercute sur les revenus. Les 2,2 points de dépenses militaires supplémentaires pendant sept ans (durée moyenne d'un « conflit civil typique ») génèreraient ainsi une perte permanente de deux points de PIB.

1.4. Contraintes macroéconomiques en contexte de guerre civile

Les effets du fonctionnement de l'économie en période de guerre civile se traduisent principalement par deux contraintes à maîtriser : le déficit du budget de l'État (et des administrations publiques de façon plus générale) et le déficit extérieur.

1.4.1. Le problème du financement du déficit

Pour analyser le problème de financement du déficit, revenons à Médina (2002) qui fait appel à la théorie des anticipations rationnelles. Elle apporte un éclairage intéressant quant au comportement des créanciers de la dette publique par rapport au risque que représente la

survenance d'un conflit. Dans un monde certain, un gouvernement peut, pour fournir une quantité de biens publics G , recourir à trois type de financements : l'impôt T , l'émission de monnaie M (en fait son accroissement) ou le recours à la dette B . Pour une période t , et en tenant compte du service de la dette (remboursement et intérêt), R , la contrainte de budget s'écrit :

$$G_t = T_t + \left(\frac{M_t - M_{t-1}}{P_t} \right) + \left(\frac{B_t - R_t}{P_t} \right)$$

avec $R_t = a_t + i \cdot B_{t-1}$, a_t étant l'amortissement de la dette l'année t et i son taux d'intérêt. P est le niveau général des prix, G et T sont exprimés en termes réels, M et B en valeur nominale⁶⁰.

En supposant un financement non monétaire de la dépense publique, et en prenant en compte le temps t , la contrainte inter-temporelle de budget en environnement certain s'écrit :

$$\sum_{t=0}^{\infty} G_t = \sum_{t=0}^{\infty} T_t + \sum_{t=0}^{\infty} \frac{B_t}{P_t} - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{R_t}{P_t}$$

La dette étant un impôt décalé, tout accroissement des dépenses se traduisant par une augmentation de la dette se paiera ultérieurement d'une augmentation de l'impôt ou d'une réduction des dépenses de façon à dégager un solde primaire permettant son remboursement. S'il n'est pas procédé ainsi, la contrainte inter-temporelle ne peut être respectée, à moins alors de recourir à l'augmentation de P , c'est-à-dire à l'inflation, et, par conséquent, à une dévalorisation des titres de la dette. Dans la fiction d'un monde certain, les détenteurs d'épargne n'acquièrent pas les titres qui peuvent les appauvrir et l'inflation ne peut exister que si elle est rigoureusement compensée, ce qui lui fait perdre tout l'intérêt d'y recourir.

L'introduction de l'incertitude due aux risques liés à la guerre amène les créanciers à anticiper la capacité du gouvernement à rembourser ses dettes en recourant ou non à l'inflation. Si le gouvernement choisit de recourir à l'inflation, en dépit de son intérêt à rassurer ses créanciers pour faire ultérieurement appel à eux, il perd de sa crédibilité, ce qui se traduit par une demande de prime de risque de la part des créanciers qui, désormais, vont anticiper ce risque.

⁶⁰ Nous avons corrigé la formule donnée par Médina qui exprime le service de la dette par $i \cdot B_{t-1}$, ce qui ne prend en compte que le paiement de l'intérêt et omet le remboursement du principal a_t .

La crédibilité du gouvernement se joue donc dans la conduite de la politique budgétaire annoncée, conformément à la théorie des anticipations rationnelles.

Dans le cas d'un conflit, les incertitudes qui pèsent sur le déroulement et l'issue du conflit placent le gouvernement devant des choix difficiles : sa capacité d'endettement et le recours aux emprunts de guerre sont nécessairement limités, l'augmentation des impôts trouve rapidement ses limites dans un contexte de baisse du PIB et l'expédient de l'inflation entame sa crédibilité (et, par-là, sa capacité d'endettement) alors que sa survie est en jeu. A mesure que le conflit s'allonge, la capacité d'endettement se réduit, la collecte fiscale plafonne ou diminue et l'inflation finit par devenir l'ultime recours. L'apport de Médina est de lier l'inflation à la survie du gouvernement et plus précisément la valeur réelle des titres publics (dette, monnaie) à la probabilité de survie de celui-là. En fonction des événements, les agents anticipent cette probabilité de survie qui détermine la valeur réelle des titres publics. De plus, ils anticipent également les dépenses militaires supplémentaires en fonction du contexte : accroissement en cas de recul militaire ou prolongement du conflit, ce qui renforce alors la contrainte inter temporelle du budget. Il note qu'une mobilisation accrue en cas de menaces provoque des dépenses supplémentaires qui augmentent alors la probabilité de survie du gouvernement.

La dépense de guerre constituerait aussi une assurance, selon Médina, contre le risque de disparition pour le gouvernement, ce qui pourrait se formaliser avec la théorie des options (ce qu'il ne fait qu'esquisser). Un gouvernement aurait ainsi à faire face à l'alternative suivante :

- ne rien faire et risquer alors de perdre sa souveraineté, ce qui se traduirait par une perte de bien-être collectif après le conflit, le degré de satisfaction de la collectivité devenant, selon lui, quasi nul ;
- ou augmenter la dépense militaire au prix d'une réduction de la satisfaction collective, ici aussi, mais temporairement cette fois, puisqu'est ménagée une espérance de bien-être collectif après le conflit. L'agent renonce temporairement à une partie de sa consommation pour une imposition accrue ou une souscription à la dette publique en contrepartie de l'accroissement de ses chances de consommer après le conflit, ce qui constitue une prime d'assurance.

Médina en conclut que même si les dépenses de guerre peuvent constituer des coûts irrécupérables, leur accroissement revient à améliorer la probabilité de survie du gouvernement, laquelle a une valeur aux yeux des créanciers comme des gouvernements.

Il semble néanmoins qu'il faille nuancer cette conclusion en ayant à l'esprit que le recours à l'impôt, à la dette ou à l'inflation n'est pas élastique et qu'il ne permet pas toujours de gagner les guerres. Les deux protagonistes d'un conflit engagent des dépenses militaires aussi longtemps qu'ils le peuvent sans que cela n'améliore nécessairement leur probabilité de victoire. Il faudrait en fait prendre en compte les productivités respectives de leurs dépenses militaires du point de vue des avantages militaires obtenus. Mais s'il est possible d'évaluer la reprise de gisements exploitables, de terres cultivables ou d'usines en état de marche, il est mal aisé de le faire pour des positions géostratégiques, sans compter que la reconquête de territoires peut se traduire par un alourdissement des charges budgétaires (populations sans ressources à nourrir par exemple). Nous écartons ici les explications en termes d'écart de productivité des industries militaires, pertinentes dans le cas de la victoire des États-Unis lors de la Guerre froide (productivité supérieure de l'industrie américaine d'armement sur l'industrie soviétique dans la course aux armements) du fait que ces industries sont quasi inexistantes dans les pays à faible revenu. Observons toutefois que ces pays doivent importer la plupart de leur armement et qu'ils ne le peuvent que s'ils disposent de devises ou de crédibilité au niveau international, ce qui renvoie aussi à une compétition économique où la compétitivité permet de dégager ces ressources. Les moyens de faire la guerre sont toujours, en partie au moins, déterminés par les performances économiques⁶¹.

Le mécanisme de la surenchère militaire amène par contre une certitude, celle de creuser le déficit et d'aggraver le problème du financement. Dans un conflit civil, les ressources des rebelles sont à prendre en compte dans la formulation des anticipations, de même que l'intérêt de certains acteurs à perpétuer le conflit. Plus celui-ci s'allonge, plus les dettes se creusent et plus l'inflation ronge la monnaie. Un souscripteur de dette publique peut aussi anticiper cette surenchère dont la conséquence est la dévalorisation de son portefeuille de créances. A la fin d'un conflit, vainqueurs comme vaincus se trouvent surendettés et sujets à l'inflation (ce fut le cas de toutes les nations européennes à la fin des deux guerres mondiales). Japon et Allemagne ont engagé toutes les ressources possibles jusqu'au bout du deuxième conflit mondial, sans s'assurer pour autant de la victoire. D'un point de vue économique, l'entrée en guerre des États-Unis a représenté un apport de ressources considérable qui a contribué à la victoire des alliés.

⁶¹ Mais on sait depuis Thucydide qu'une armée supérieure en nombre et en moyens peut être vaincue par une petite démocratie d'hommes déterminés. Comme le disait le Commandant Ahmad Shah Massoud : « Dans la guerre, l'élément le plus important pour la victoire est la détermination ».

Par ailleurs, l'alternative de Médina ne peut se poser en ces termes : la défaite ne réduit pas un degré de satisfaction de la collectivité à un niveau proche de zéro, même si c'est le cas du moral de la population. L'État continue à exister, même s'il a changé, et du point de vue du bien-être collectif, celui-ci a pu s'améliorer. Ce fut le cas des territoires d'Alsace-Lorraine en 1871, passé sous domination germanique, mais qui ont ensuite bénéficié du système social mis en place par Bismarck, en avance sur le système français. La victoire de rebelles peut aussi être l'arrivée au gouvernement de forces plus progressistes, ce qui peut se traduire par une amélioration des services publics et non par leur disparition (cas de la victoire des rebelles sandinistes d'Ortega en 1979 au Nicaragua, même si elle fut suivie de quelques désillusions (Balencie, de La Grange éd., 1999)).

De plus, le coût généré par les dépenses militaires supplémentaires est présenté par Médina comme constituant une prime d'assurance, ce qui permettrait d'utiliser la théorie des options. Mais dans le cas d'une prime, comme dans celui d'une option, la contrepartie (l'assureur ou le vendeur de l'option) doit verser une indemnité en cas de réalisation du risque. Or, ici, la défaite ne donne lieu à aucun versement d'indemnité, elle rend plutôt possible le non-remboursement des dettes. Elle peut même se traduire, dans le contexte post-conflictuel, par des conditions de capitulation pouvant déboucher sur une crise économique grave accompagnée d'hyperinflation (cas de l'Allemagne en 1923). La comparaison est donc exagérée, voire inadaptée.

Mais l'idée de Médina reste intéressante et peut être utilisée dans le cadre d'une analyse probabiliste en avançant que le financement de nouvelles dépenses pour contrecarrer une offensive réduit l'écart-type autour de l'espérance mathématique de l'événement « victoire », l'absence de financement menant assez rapidement à la défaite. Il est possible, en fonction de la situation et des « nouvelles du front » de formaliser plusieurs scénarios et de leur affecter des probabilités de réalisation, ce qui permet de classer l'émission de bons de guerre dans une catégorie plus ou moins risquée et de les assortir de primes de risque plus ou moins forte. En fonction de ces événements, dont certains seront conditionnels d'autres, on peut alors affecter les remboursements de bons d'une probabilité de survenance et les représenter par un arbre de décision récapitulant la suite des événements.

Une observation doit également être faite concernant la formule utilisée par Médina : ayant omis le remboursement de la dette, il se trouve que si on raisonne sur une période infinie

(environnement certain), la somme des dettes est annulée par celle des remboursements et il n'en reste que le coût en termes de taux d'intérêt. En reprenant la formule précédente :

$$\sum_{t=0}^{\infty} G_t = \sum_{t=0}^{\infty} T_t + \sum_{t=0}^{\infty} \frac{B_t}{P_t} - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{R_t}{P_t} \quad \text{avec } R_t = a_t + i \cdot B_{t-1}$$

$$\sum_{t=0}^{\infty} G_t = \sum_{t=0}^{\infty} T_t + \sum_{t=0}^{\infty} \frac{B_t}{P_t} - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{a_t + i \cdot B_{t-1}}{P_t}$$

Et sachant que $\sum_{t=0}^{\infty} \frac{B_t}{P_t} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{a_t}{P_t}$, la formule se résume ainsi :

$$\sum_{t=0}^{\infty} G_t = \sum_{t=0}^{\infty} T_t - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{i \cdot B_{t-1}}{P_t}$$

La dette n'est pas seulement un impôt décalé, c'est aussi un impôt supplémentaire égal au coût réel de la dette. Le recours à la dette se justifie en phase de ralentissement ou de récession, mais aussi en phase de conflit où les recettes diminuent, les phases de croissance permettant de rembourser quand les recettes fiscales augmentent.

Rajouter l'inflation dans le modèle (que Médina retire puisqu'il se place dans le cadre de la théorie des anticipations rationnelles) permet de rendre compte du fait que celle-ci peut permettre d'annuler l'effet de la dette libellée en monnaie nationale. Par contre, le recours à l'endettement extérieur ne permet pas de recourir à l'artifice de l'érosion monétaire, qui, au contraire, déprécie la valeur de la monnaie nationale sur les marchés des changes (toutes choses égales par ailleurs) et aggrave ainsi le problème d'endettement du gouvernement.

Selon Pierre Kopp (1996), qui se place du point de vue de la théorie des anticipations adaptatives, le cas de l'hyperinflation, caractéristique de certaines situations conflictuelles, ne peut s'expliquer dans le cadre de la théorie des anticipations rationnelles. Son étude porte sur l'impact d'un embargo sur les « nouvelles économies de guerre »⁶², c'est-à-dire les économies de pays sous-développés en situation de conflit interne. L'hyperinflation survient lorsqu'un gouvernement décide de financer l'effort de guerre et les conséquences des sanctions économiques en ayant recours à l'émission de monnaie. L'inflation qui en résulte se traduit

⁶² Ce type d'embargo (embargo de guerre) se distingue des embargos visant à faire pression sur un État en temps de paix et des embargos visant à déstabiliser un régime.

par une fuite devant la monnaie, parfois une dollarisation de l'économie et une baisse de la demande de monnaie des agents. La conséquence en est que « la création monétaire agit comme un impôt sur la fraction de la population qui détient de la monnaie (...) La perte de pouvoir d'achat constitue la modalité de financement des dépenses engagées par l'État » (op. cit. p 444).

Mais ce mécanisme classique de l'inflation par la création monétaire, dérivé de la théorie quantitative de la monnaie, n'explique pas pour autant le caractère cumulatif de la hausse des prix qui fait la particularité de l'hyperinflation. Pour P. Kopp (Ibid.), « on réduit trop souvent l'hyperinflation à une « grosse inflation », passant à côté de son caractère spécifique » écrit-il. Ce caractère cumulatif de la hausse des prix est en fait déconnecté de l'accroissement du stock de monnaie. En s'appuyant sur Cagan⁶³, il avance que les anticipations des agents sont adaptatives, même si elles peuvent être erronées, et s'ajustent de proche en proche au regard de la réalité. L'anticipation se basant sur les taux passés en en faisant la moyenne, une fois le mouvement amorcé à la hausse du fait des incertitudes du contexte, l'anticipation précédente se trouve toujours inférieure à la réalité constatée et donne lieu à une anticipation plus élevée : la hausse devient cumulative. Cette tendance générale est maintenue à la hausse tant que dure les incertitudes liées au contexte du conflit et de l'embargo, même, ajoute P. Kopp, si le gouvernement adopte une politique vertueuse en matière monétaire comme l'a montré l'échec de la réforme monétaire d'Avramovic en 1994 en Serbie. Ainsi, d'après cette étude, ce sont l'incertitude liée au contexte et le financement monétaire du déficit qui provoquent les anticipations négatives à la base de l'hyperinflation.

En fait, si on fait abstraction du contexte de l'embargo en restant dans celui des « nouvelles économies de guerre », on peut pourtant se trouver dans un contexte relativement proche de celui de l'embargo si le pays a perdu sa crédibilité internationale (difficulté, voire impossibilité à emprunter ou à importer). C'est notamment le cas de certains États fragiles, dont l'unique salut provient alors d'une aide éventuelle.

Par ailleurs, les revenus tirés des ressources naturelles comme source de financement ont fait l'objet de nombreuses recherches sur leurs incidences dans les conflits civils du fait de l'enjeu financier qu'elles représentent. Pourtant analysées comme une bénédiction pour le développement économique (cas du Royaume-Uni ou des États-Unis par exemple), les

⁶³ P. Cagan, 1956, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation" in studies in the *Quantity Theory of Money*, ed. Milton Friedman, Chicago University Press.

ressources naturelles apparaissent comme une malédiction pour certains pays en développement, car elles peuvent jouer un rôle dans les conflits civils par le financement qu'elles procurent à leur détenteur dans l'effort de guerre, tant pour le budget de l'État que pour les groupes armés rebelles.

Collier a établi une relation entre l'importance de la part des produits primaires dans les exportations d'un pays et un risque accru de guerre civile. L'exploitation de produits primaires, qui ne demandent pas de technologie sophistiquée, donne en effet la possibilité à une guérilla de financer sa lutte. Par ailleurs, des revendications peuvent naître à l'occasion de l'exploitation polluante de certaines ressources, comme l'exploitation du pétrole dans le delta du Niger, au Nigéria, commencée par la Shell en 1956 (voir ci-dessus).

Le contrôle de matières premières par une guérilla jouerait dans le sens d'un allongement du conflit du fait des revenus stables que procure leur exploitation (PNUD, 2003, p. 181) ou du pillage auquel peuvent se livrer des subordonnés peu disciplinés, ce qui constitue un obstacle à l'aboutissement d'accords de paix. Un gouvernement peut lui-même renoncer à des accords de paix accordant une autonomie à une région qui le priverait de l'exploitation de ressources naturelles, dès lors passées aux mains des autonomistes.

Une étude en termes d'économie politique menée par Robinson, Torvik et Verdier (2006), sans traiter directement des guerres civiles, évalue l'impact d'un boom des ressources naturelles provoquant une augmentation substantielle des revenus publics. Soit ce revenu est consommé sous forme de rente par le pouvoir en place, soit il est redistribué sous forme d'emplois publics dans le but clientéliste de fidéliser un électorat à l'occasion d'élections. Cela pousse le pouvoir, non seulement à surexploiter les ressources, mais aussi à distribuer davantage d'emplois pour augmenter ses chances de réélection, et ce, d'autant plus que le prix des ressources augmente, puisque cela donne davantage de valeur à la détention ultérieure de ces ressources. Ceci aboutit à un surdimensionnement du secteur public, générateur d'inefficacité et révélateur d'une mauvaise utilisation des revenus, et, de ce fait d'un dysfonctionnement institutionnel. Les pays dont les institutions politiques permettent d'éviter une utilisation abusive des revenus publics tirent bien partie de la présence de ressources naturelles, les États fragiles institutionnellement, au contraire, aggravent leur problème de gouvernance en créant une fonction publique pléthorique. Nous pouvons voir dans cette étude une autre explication tendant à cerner les causes des guerres civiles en ce qu'un secteur public surdimensionné, inefficace et à emploi clientéliste contribue à aggraver les problèmes d'une société déjà fragile, instable et inégalitaire, ces facteurs favorisant l'apparition de conflits.

La malédiction des ressources naturelles est donc davantage une malédiction des institutions insuffisantes ou dénaturées. Ce ne sont pas les matières premières qui posent problème, c'est l'utilisation qu'une société en fait à travers son fonctionnement institutionnel, souvent éloigné d'une répartition équitable et constructive des revenus et d'une exploitation respectueuse de l'environnement et des peuples autochtones.

Enfin, pour terminer sur le problème du déficit, il est intéressant de rappeler les préconisations de Keynes, même si le contexte des conflits civils actuels est bien différent de celui de la seconde guerre mondiale en Angleterre. Keynes (1939), confrontée au même problème de financement de l'effort de guerre, rejette à la fois le rationnement des denrées et l'adoption de mesures anti-profit, estimées trop difficiles à mettre en œuvre par l'administration. Surtout, le recours à l'inflation (qui réduirait les salaires réels et la demande trop forte pour les biens de consommation) et l'augmentation des impôts indirects ne peuvent être comptées au rang des solutions. Ces deux dernières possibilités feraient en effet reposer le financement de l'effort de guerre sur les ouvriers, ce qui serait inéquitable à un moment où l'unité nationale doit être maintenue. Il propose un système de bons d'épargne pour les ouvriers qui permettrait d'abaisser temporairement les salaires réels pendant la durée de la guerre, mais leur permettrait de constituer une épargne à utiliser dans la période d'après-guerre, ce qui permettrait de stimuler alors la demande et de relancer l'investissement et l'emploi au moment de la reconversion vers une industrie en temps de paix. En outre, un impôt sur le revenu progressif permettrait de contribuer au budget tout en jouant dans le sens de l'équité sociale.

Ce type de solution est difficile à mettre en œuvre dans le contexte de guerre civile survenant dans des pays en développement où la part de l'économie informelle est très élevée. Elle suppose en effet l'existence d'un salariat développé. Le raisonnement a néanmoins l'intérêt de montrer que le recours à l'inflation ou l'augmentation des impôts indirects sont des solutions qui pénalisent les salariés (mais aussi les détenteurs de créances), notamment les bas revenus.

Ainsi, le contexte d'incertitude dû à la guerre dans un État fragile aggrave le problème institutionnel et est générateur de déficit, d'inflation et de déséquilibres (réallocation des dépenses budgétaires au détriment du développement, ralentissement de l'activité, recul du pouvoir d'achat). A cette contrainte du budget s'ajoute celle de l'équilibre extérieur.

1.4.2. Le problème du déficit extérieur

La première constatation vient du classement des pays en guerre par les organismes d'évaluation ou d'assurance (type COFACE, HERMES, CESCE) au risque maximum. Le

recul des exportations du fait des conséquences du conflit analysées ci-dessus (destruction de capacités de production, problèmes d'approvisionnement et de transport, accroissement de certains coûts), la difficulté d'assurer certaines importations nécessaires aux branches exportatrices et de disposer des devises pour les payer, la méfiance des investisseurs extérieurs, ajoutés à la difficulté, sinon l'impossibilité, d'emprunter en devises étrangères auprès de banques commerciales réduisent les sources de financements internationaux. De plus, le conflit ne fait qu'accroître les problèmes de remboursements de dette extérieure qui existaient auparavant. Il ne reste en fait comme solution que le recours aux institutions financières internationales ou aux agences bilatérales d'aide, mais aussi les envois de fonds des migrants, source non négligeable de devises qui dépasse parfois l'aide au développement elle-même.

Il n'est plus question de financement du développement à long terme, mais de parer à l'urgence en important les biens de consommation courante indispensables à la population (et à l'armée) et de couvrir les besoins prioritaires du gouvernement (notamment militaires). Pour ces deux raisons, les importations deviennent incompressibles et leur élasticité s'en trouve réduite.

Dans un contexte de conflit, cette double contrainte extérieure, accès très réduit aux financements et insuffisance de devises, se traduit nécessairement par une méfiance accrue envers la monnaie locale et par sa dévalorisation sur les marchés des changes. Pour la freiner, la solution des taux de change administrés permet d'éviter une descente trop importante dont l'effet sur les importations est faible (élasticité réduite) alors que les exportations permettent de générer moins de devises. Enfin, dans de telles conditions, la rareté des devises fait souvent naître un marché noir qu'alimentent les fonds des migrants et l'économie parallèle. En cas d'hyperinflation, Kopp (1996, p 449) souligne que le taux de change sur le marché parallèle devient l'indice d'inflation. Etant déterminé par la situation économique du pays et par des variables non-économiques (échecs du régime, revers militaires), la dépréciation s'en trouve accrue et, par voie de conséquence, l'inflation. Le gouvernement perd ainsi un peu plus le contrôle de la politique monétaire, ce que vient renforcer les spéculations d'agents privés profitant des fluctuations sur le marché noir, lorsqu'ils sont suffisamment organisés.

Ajoutons aux propos de FitzGerald (2001, p.27) qu'en cas de diaspora suffisamment nombreuse, la méfiance devant la monnaie peut conduire à une « dollarisation » ou une « markisation » (cas de la Bosnie-Herzégovine, voir supra) de l'économie. Ce phénomène a pour conséquence de marginaliser encore davantage la monnaie locale, dont le nombre d'unités en circulation (la masse monétaire M) devient toujours plus en surnombre par rapport

à des volumes de transactions (T) de plus en plus faibles. Ce qui, d'après l'équation quantitative de la monnaie ($M.v = P.T$) a pour conséquence mécanique d'augmenter le niveau général des prix. La vitesse de circulation v a tendance à augmenter (Fitzgerald, 2001, Kopp, 1996) du fait de la substitution entre monnaie et actifs physiques et de l'incertitude. A notre avis, cette substitution se fait peut être dans un premier temps entre monnaie locale et actifs, mais dans un deuxième temps, entre devise et monnaie locale. La préférence pour la liquidité est une préférence pour les devises qui permettent d'échapper à l'inflation.

1.5. Conséquences sur les politiques macroéconomiques

Se maintenir au pouvoir pour le gouvernement ne suppose pas seulement d'engager des dépenses militaires supplémentaires pour atteindre la victoire, comme l'avance Medina, (2002). Cela suppose aussi de renforcer l'assistance à la population dans les zones sinistrées par le conflit ou accueillant des déplacés, ce qui nécessite d'autres type de dépenses.

Comme le souligne FitzGerald (p 29), ces contraintes pèsent sur la politique économique du gouvernement en plus des difficultés liées à la conduite d'une guerre et conduisent à un changement dans les objectifs de politique économique.

Schéma 3 : Effet de l'aide sur la courbe d'offre dans un contexte de pénurie

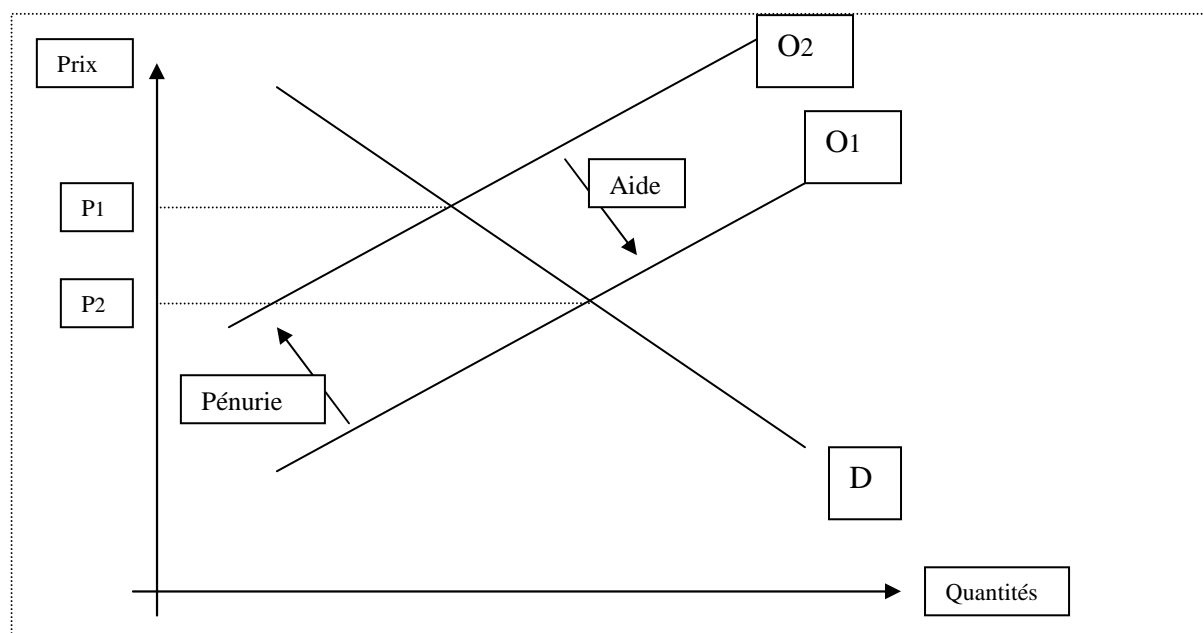


Schéma : auteur

En termes macroéconomiques, il s'agit de mener une politique de stabilisation permettant de contenir l'inflation et le déficit commercial, les objectifs de développement étant remis à la suite du conflit. Nous avons déjà évoqué le problème du financement et celui de la politique budgétaire. Fitzgerald y ajoute l'aide extérieure qui a l'avantage de contribuer à résoudre les

deux contraintes, réduire l'inflation et soulager les ménages les plus défavorisés. L'aide alimentaire repousse en effet la courbe d'offre sur le marché des produits agricoles, abaissant ainsi les prix (de P1 à P2, voir Schéma 3). Mais en temps de guerre, elle peut être insuffisante pour faire face à la demande. C'est donc un objectif supplémentaire de politique économique pour les gouvernements en guerre que d'attirer l'aide extérieure.

De même, les programmes d'aide aux importations visant les pays les moins avancés, permettant de mieux utiliser les capacités de production contribuent aussi à alléger la contrainte extérieure.

Recourir au système bancaire est aussi un moyen de financer le déficit en empruntant à la Banque Centrale qui peut augmenter le taux de réserve sur les banques commerciales ou obliger ces dernières à souscrire des bons du trésor à des taux faibles, mais cela risque de réduire leur capacité de prêt au secteur privé (effet d'éviction) ou de se traduire par de l'inflation si les banques recourent elles-mêmes à la création monétaire.

Les institutions financières internationales (IFI) poussent les gouvernements à mettre en œuvre des programmes de stabilisation à court terme (dévaluation, réduction de l'offre de monnaie, taux d'intérêt réels positifs, réduction des dépenses gouvernementales) dans le but de restaurer ou de maintenir la convertibilité de la monnaie et d'assurer le service de la dette. FitzGerald (p33) avance que les effets peuvent se révéler contraires aux attentes. La dévaluation, notamment, suppose une bonne élasticité des importations et des exportations, alors que le contexte a plutôt tendance à réduire ces élasticités-prix. Enfin, ces plans ont toujours des conséquences sociales difficiles que les IFI s'attachent davantage à résoudre depuis le début de la décennie 2000.

Ainsi, compte-tenu des contraintes évoquées, il est quasiment impossible à un gouvernement d'État fragile en situation de conflit armé d'échapper aux déficits (budgétaires et extérieurs) ou plutôt à leur aggravation et de maîtriser l'inflation. La politique économique abandonne le développement et elle pare aux urgences en tentant de limiter les déséquilibres (budgétaire, monétaire, courant, d'endettement extérieur et d'insuffisance de devises).

2. Coûts humains des conflits civils et vulnérabilité des économies en guerre

Pour cerner l'économie des pays pauvres en conflits civils armés, Stewart et FitzGerald (2001) ont mis en place des outils méthodologiques, notamment en recourant aux concepts d'*entitlements* d'Amartya Sen, d'inégalités horizontales (voir infra) et de « vulnérabilité » d'une économie de guerre. Ils soulignent que la plus grande part des coûts humains des conflits non internationaux ne proviennent pas directement des combats, mais indirectement,

par la perte des moyens d'existence consécutifs à la désorganisation de l'économie, notamment l'accès à la nourriture et à la santé. Nous pouvons y ajouter l'accès à l'eau en ce qu'elle a de vital et en ce qu'elle constitue un facteur de propagation des maladies. Les victimes des conflits civils sont ainsi essentiellement civiles. L'étude du processus de transformation économique du au conflit constitue ainsi un enjeu humain considérable.

Dans l'évaluation des coûts économiques et sociaux des conflits armés, la distinction entre coûts humains immédiats et coûts à long terme sur le développement peut paraître pertinente dans la mesure où elle recoupe celle des interventions extérieures entre aide humanitaire et coopération pour le développement. Mais une détérioration dans l'alimentation ou des conditions d'éducation ont des conséquences à long terme, de même que la destruction d'infrastructures ou un recul des exportations ont des conséquences immédiates, notamment sur les groupes vulnérables. C'est la raison pour laquelle Stewart et FitzGerald proposent d'analyser les coûts humains de la guerre à partir du concept d'*entitlements* construit par Amartya Sen, concept participant d'une approche qu'il est important de rappeler afin de voir dans quelle mesure ces auteurs en font une extension (Stewart et FitzGerald, 2001, p 5-6). Par ailleurs, cette approche se prolonge par une évaluation de la vulnérabilité d'une économie de guerre et les groupes qu'elle peut affecter dans cet environnement.

2.1. Pertinence de l'approche d'Amaya Sen dans l'analyse des conflits civils

Dans les analyses du développement économique, Amaya Sen critique le recours à la mesure de la richesse produite (PIB par habitant) comme indicateur principal du développement, alors qu'il faudrait davantage observer l'accroissement des droits des personnes pour comprendre si leur situation s'améliore. Son analyse se révèle particulièrement pertinente dans les cas de crise (pénuries, hausse de prix des produits de première nécessité, conflits) lorsque des groupes vulnérables sont les premiers à en subir les conséquences.

Il utilise pour cela le concept d' *entitlements* qu'il définit comme l'ensemble des produits et droits auxquelles chaque citoyen peut accéder dans une société donnée. Il s'agit des marchandises et des services dont chacun peut disposer, ou plutôt des caractéristiques de ces marchandises, en cela qu'elles permettent de satisfaire certaines fonctions. L'attention se porte sur les caractéristiques des biens singuliers qui forment une demande idéale chez un individu, idée déjà développée par K. Lancaster (1966) au niveau des préférences du consommateur. L'accès à ces biens et services, choisis pour leurs caractéristiques, se fait par les droits que chacun détient de par son revenu légal provenant de son travail, de ses actifs ou de transferts (y compris du fait de structures familiales élargies). Ceci explique la traduction

en français d'*entitlements* par « droits », par le fait d' « être en droit de », d' « avoir droit à » ou d' « avoir qualité à » faire quelque chose. Ainsi un salaire donne un droit obtenu en contrepartie d'un travail pour accéder à des paniers de biens et services dont les caractéristiques fonctionnelles satisfont des besoins⁶⁴. Deux individus disposant du même revenu et ayant les mêmes *entitlements sets* (possibilités de droits) composeront leur panier de biens en fonction de leurs préférences individuelles. On retrouve la théorie microéconomique des préférences du consommateur, mais formulée en termes de droits, ce qui prend une dimension sociale et éthique, dans la mesure où ces droits prennent une importance vitale pour les populations vulnérables.

Pour bénéficier de ces *entitlements*, chacun dispose de *capabilities*⁶⁵ pour que ces droits deviennent effectifs. La capacité d'une personne dépend des combinaisons possibles de fonctionnalités qu'il tire des caractéristiques des biens qu'il choisit. Il faut voir dans ces capacités individuelles avant tout un potentiel que chacun peut développer en fonction de ses aspirations personnelles, ce qui conduit à un accroissement de sa « liberté positive » (Amaya Sen, 1999, p 47). Cette possibilité de progrès pour chacun dépend donc à la fois des capacités au niveau individuel et de l'extension des *entitlements* au niveau de la société, ce qui fait le développement. Le niveau de développement d'une société peut ainsi se définir, non par la production de biens et services, mais par les possibilités d'y accéder puisque c'est cela qui permet aux individus de s'épanouir. La mise au point d'indicateur comme l'IDH, auquel Amaya Sen a activement contribué, résulte de ces conceptions et permet de mesurer, à travers une dégradation ou un progrès de l'indice, un recul global des *entitlements*. C'est la raison pour laquelle, à côté du PIB, nous privilégierons comme indicateur l'IDH.

Amaya Sen (1981) a développé cette approche au sujet des famines en analysant particulièrement celle survenue au Bengale en 1943 (trois millions de morts) par l'étude de ses causes réelles et de son impact différentiel sur les populations vulnérables (paysans sans terre, pêcheurs notamment) ou non (paysans propriétaires notamment), en fonction des *entitlements* et de leurs capacités. La famine est survenue alors que les quantités de nourriture disponibles, principalement de riz, étaient légèrement supérieures à celle de 1941, année sans famine (Ibid., p 58). La situation sur le marché du travail (chômage des ouvriers agricoles

⁶⁴ Ces biens ont donc une fonctionnalité, ils remplissent une fonction, et non un fonctionnement, comme on le trouve parfois traduit en français (par exemple, Bénicourt, 2004, p. 73-4, qui donne néanmoins une critique intéressante de Amartya Sen).

⁶⁵ Terme traduit par le néologisme « capacités » alors qu'il est tout à fait possible d'utiliser le terme usuel pour ce mot anglais qu'est « capacités » sans trahir la pensée d'Amartya Sen, ce que nous retiendrons par la suite. Sinon, il faudrait dire d'une personne qu'elle très capable, lorsqu'elle a de nombreuses capacités. On peut également traduire « capabilities » par « compétences ».

consécutif aux inondations dues au cyclone d'octobre 1942) et les distorsions de salaires et de prix selon les secteurs et les denrées du fait de la guerre (modification de la demande extérieure, crainte de pénuries, voire spéculation) ont eu pour conséquences, non de diminuer l'offre, mais d'entraver le droit d'accès des plus vulnérables à la nourriture (« droit d'appropriation de la nourriture » A. Sen, 1999, p 52).

Ainsi, la réduction ou la disparition de cet *entitlements* pour les groupes vulnérables les a empêchés de pouvoir s'alimenter. Il n'était pas interdit d'acheter du riz (liberté négative préservée) puisqu'il y en avait, mais les paysans sans terre ne pouvaient accéder à ce droit, ayant perdu leur travail et les droits qui y sont attachés, donc la liberté, positive cette fois, d'agir. Dans un contexte de forte inflation des denrées alimentaires, ils ne pouvaient se procurer de quoi survivre. Sen souligne qu'il aurait été possible de procéder à une compensation de ces *entitlements* par d'autres (offre d'emplois publics salariés, distribution de riz par le gouvernement), mais c'est précisément ce qui a manqué. Il ajoute que cela ne serait pas arrivé dans un régime démocratique et pluraliste, dont le premier mérite est de garantir ce type d'*entitlement* vital. Amaya Sen en tire des considérations sur l'éthique et la démocratie qu'il illustre d'exemples (Ibid.). Tout cela reflète le souci récurrent dans l'œuvre de Amaya Sen de fonder l'analyse économique sur l'éthique, de donner du sens à celle-ci en développant des concepts permettant de mieux comprendre la situation des groupes vulnérables tout en cherchant à rester dans une certaine orthodoxie néoclassique.

Cette approche présente donc un intérêt dans l'étude des guerres civiles, puisque comme pour les famines, elle donne un cadre d'analyse sur les changements concernant les groupes vulnérables ou non, sur la façon dont un conflit armé fait perdre à tout ou partie de la population d'un pays ses *entitlements* et empêche des personnes de pouvoir développer leurs capacités. C'est parce que les victimes des conflits civils sont principalement civiles que l'analyse d'Amaya Sen, qui s'intéresse d'abord aux groupes vulnérables, est adaptée, au moins en termes de problématique, car c'est l'évolution de ces groupes du fait du conflit qui nous intéresse (extension, modification dans leur constitution, notamment). Si on identifie les populations vulnérables typiques des guerres civiles, il devient éventuellement possible de formuler des préconisations pour réduire cette vulnérabilité, tout comme A. Sen l'a fait dans le cas des famines.

De l'approche d'Amaya Sen, de Stewart et de Fitzgerald, il faut en fait retenir que les coûts de la guerre peuvent s'analyser comme des pertes des *entitlements*. La distinction entre *entitlements* directs (production de subsistance, agricole notamment, dans un ménage ou une famille étendue) et *entitlements* de marché, obtenus par échange monétaire provenant de

revenus légaux (salaires, actifs, transferts), compte tenu du prix des biens primordiaux, est essentielle. Mais l'analyse de Sen concerne les pays en paix où les lois sont respectées, les marchés efficients et les gouvernements légitimes. Pour l'adapter aux guerres civiles, Stewart et FitzGerald complètent cette distinction par trois autres catégories d' *entitlements* :

- les *entitlements* publics, qui donnent accès aux biens et services publics, dont certains prennent beaucoup d'importance lors de conflits comme la santé, l'éducation, l'eau et les services sanitaires et le rationnement ou la distribution de nourriture ;
- les *entitlements* civiques, fournis par la solidarité locale ou les organisations non-gouvernementales (ONG) en réponse aux défaillances des précédents ou à l'accroissement de la pauvreté ;
- les *entitlements* extra-légaux acquis par vol, menace ou force, qui peuvent constituer un important moyen de survie pour les uns au détriment des *entitlements* des autres.

De ces trois catégories ajoutées, la réduction ou la disparition des deux premières démultiplie le coût des guerres en termes de victimes en augmentant les taux de mortalité, notamment dans les camps de réfugiés ou lors de la propagation d'épidémies. Les difficultés d'accès des secours du fait de combats ou d'un relief difficile (déplacés kurdes citadins dans les montagnes du nord de l'Irak lors de la première Guerre du Golfe, réfugiés rwandais à l'est de la RDC, déplacés du Darfour sur un vaste territoire, réfugiés bosniaques de la poche de Bihac, siège de Gorazde...) empêchent les populations vulnérables de bénéficier de ces *entitlements*, alors même qu'ils étaient supposés suppléer déjà les droits décrits par A. Sen

Quant aux *entitlements* extra-légaux, ils constituent aujourd'hui une dimension importante des guerres civiles selon les auteurs et se traduisent par la prédation ou la criminalisation opérées par les guérillas dans leur recherche de financement (voir plus loin Rufin, 1996, Royou, 2011).

Dans l'analyse de Stewart et FitzGerald, il nous paraît inadapté d'utiliser le concept d' *entitlements* pour désigner ce qui serait des « droits » illégaux, expression contradictoire, d'autant plus que Amartya Sen utilise son concept pour des revenus légaux. Ce serait en outre s'éloigner de la philosophie implicite de Sen. L'accroissement des droits des uns ne peut se faire par la perte des droits des autres lorsqu'il s'agit de biens de première nécessité. Si cette catégorie peut sembler contestable, il n'en reste pas moins que dans cet environnement de désintégration de la société, elle désigne un moyen qui donne de fait aux groupes armés l'occasion d'accroître, non pas leurs droits, car un droit ne résulte pas de la force, mais leur capacité à assurer certaines fonctionnalités. Pour rectifier l'approche des auteurs, il serait ainsi

plus adapté d'utiliser dans le cas de la prédation ou de la criminalisation le terme de capacité (*capability*) plutôt que celui d'*entitlement* qui suppose un accès au moins théorique de tous à des biens, et non un accès réservé à ceux qui sont armés. Pour simplifier, l'*entitlement* est ce qu'offre la société, la capacité est ce que construit l'individu. La diminution des *entitlements* des uns peut ainsi être due à l'accroissement des capacités des autres et donner à ceux-ci un motif de poursuivre la guerre puisqu'ils y ont un intérêt économique, l'arrêt du conflit signifiant pour la plupart d'entre eux chômage ou marginalisation, en tous cas déclassement social.

2.2. Vulnérabilité d'une économie de guerre

La vulnérabilité résulte de l'interaction entre un type d'économie et un type de guerre. Son étude permet d'identifier les déterminants dont la modification par le conflit peut avoir des conséquences graves en termes de victimes. Les déterminants les plus importants sont les suivants (Stewart, FitzGerald et alii, p 9) :

- le niveau moyen de revenu est déterminant pour la part de population se situant à proximité ou sous le seuil de pauvreté. Toute réduction des *entitlements* de cette population peut avoir des conséquences en termes de survie ;
- une agriculture de subsistance étendue, qui peut constituer une garantie de survie aussi longtemps qu'elle n'est pas détruite par la guerre. Un haut niveau de subsistance étant associé à un faible niveau de revenus, cette caractéristique peut signifier une vulnérabilité globale limitée dans les économies de bas revenus, en dépit de la proximité du seuil de survie pour une partie de la population. A l'inverse, la dépendance aux marchés du travail ou des biens et services constitue une vulnérabilité si ces marchés sont affectés par le conflit (baisse des *market entitlements*). De même, une population qui bénéficie des services publics (*public entitlements*) sera affectée par leur disparition, ce qui est davantage le cas des populations urbaines par rapport aux populations rurales ;
- une dépendance lourde aux importations de produits de base rend les économies vulnérables aux ruptures des flux du commerce extérieur, à la fois en termes d'approvisionnement et de perte de marché à l'exportation (notamment l'exportation de produits primaires dont l'exploitation est touchée par le conflit) ;
- la flexibilité de l'économie réduit la vulnérabilité, par exemple par la substitution d'importations, l'utilisation plus intensive du capital non détruit ou le développement du secteur informel.

La vulnérabilité croît également avec l'extension territoriale du conflit et surtout avec sa durée, à mesure que s'épuisent les patrimoines, quoiqu'elle donne plus de temps aux personnes pour s'adapter. De même, elle augmente avec les dépenses militaires dans la mesure où celles-ci se font au détriment des dépenses sociales. Enfin, un soutien extérieur peut réduire la vulnérabilité en apportant des ressources permettant de compenser la perte d'exportations.

L'analyse de l'impact d'un conflit devrait évaluer aussi les effets sur l'offre agrégée de biens et services et leurs conséquences sur les groupes vulnérables. Ces groupes devraient être davantage affectés par une baisse de l'offre et, à l'inverse, protégés par son maintien. Mais cela n'a en fait rien de nécessaire dans la mesure où les guerres peuvent provoquer des changements qui modifient la vulnérabilité des groupes. L'évaluation d'après le suivi des inégalités verticales (concernant des ménages et mesurées par le revenu ou la consommation) n'est pas toujours appropriée : ce sont davantage les inégalités horizontales qui peuvent être affectées par le conflit, comme elles peuvent en être une des causes et un des moteurs (Stewart et FitzGerald, 2001, p 7).

L'analyse de Stewart et FitzGerald permet de passer en revue de façon systématique les différents aspects d'une économie en temps de guerre, ce que résume le schéma 4.

D'autres aspects peuvent être cités pour l'importance qu'ils peuvent jouer dans les équilibres économiques propres à ce type de contexte. Il s'agit notamment des conséquences des discontinuités territoriales sur l'activité économique (le déplacement de zones de combat ou l'existence de *check-points*, par exemple, peuvent couper des régions entières d'approvisionnement ou entraver la circulation des biens et des personnes : leur multiplication augmente la vulnérabilité). Il s'agit aussi des déplacements de population qui provoquent des déséquilibres démographiques et économiques sur la région d'accueil. Ces points seront étudiés lors de l'analyse économique des sociétés post-confliktuelles.

Ayant analysé le comportement économique des entreprises, des ménages, des administrations publiques et des groupes vulnérables en cas de conflit armé civil dans les États fragiles, nous allons maintenant étudier celui des rébellions, actrices caractéristiques des guerres civiles.

Schéma 4 : Coûts humains de la guerre en termes d'entitlements résultant des déséquilibres de l'offre et de la baisse des dépenses publiques.

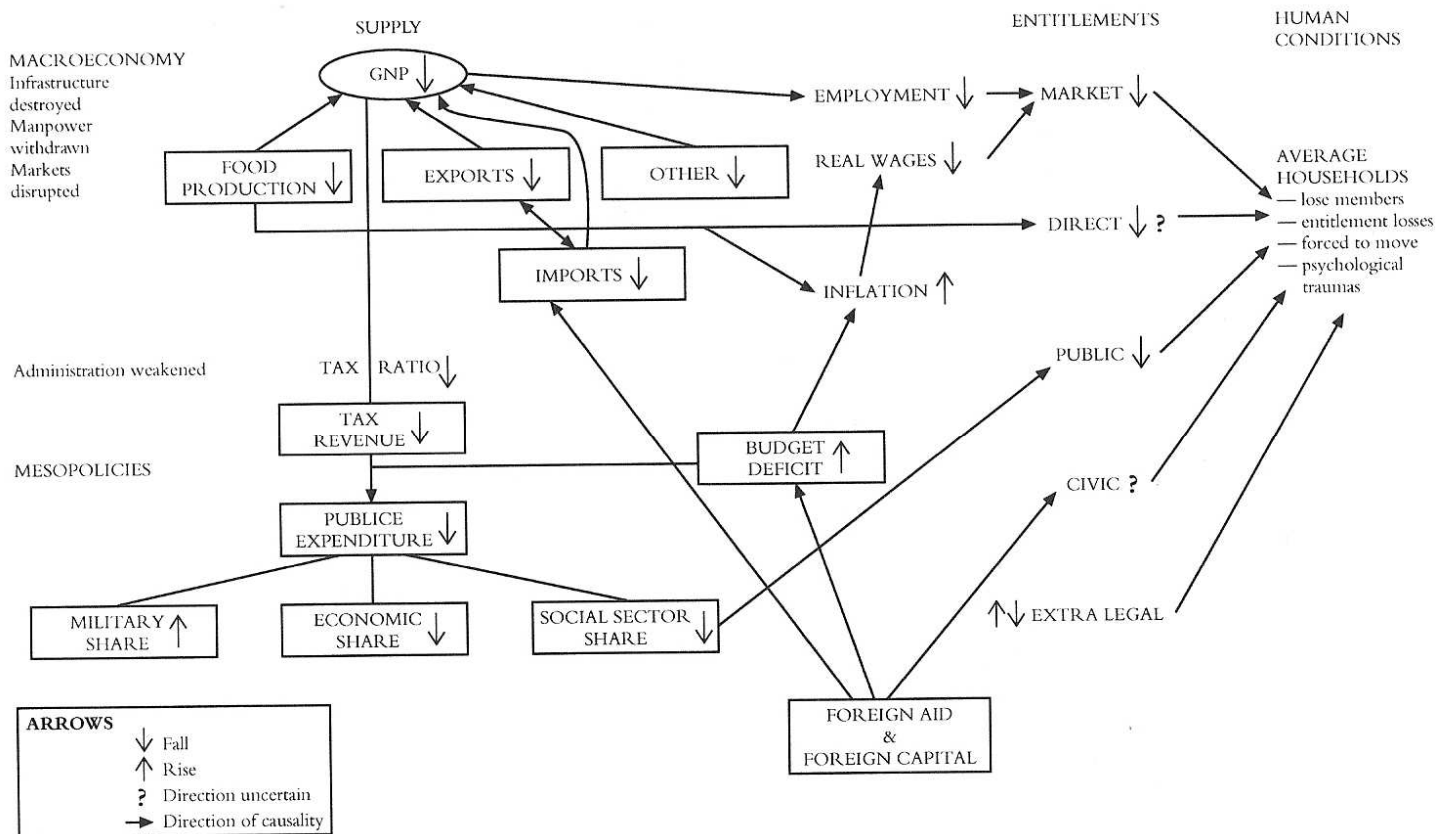


Figure 1.1 A diagrammatic representation tracing the expected human costs of war

(Source : Stewart et FitzGerald, 2001)

3. Economie politique des groupes armés non-étatiques dans les guerres civiles

Il est difficile de comprendre l'organisation économique des rébellions sans prendre en compte l'évolution du contexte géopolitique. Cela définit une approche en termes d'économie politique et c'est précisément l'intérêt de l'analyse de J-C. Rufin qui lie l'économie des guerres civiles du point de vue des groupes de rebelles à l'évolution de ce contexte.

3.1. Formes d'organisation économique des guérillas

J-C. Rufin distingue plusieurs formes successives d'organisation économique des guérillas (Rufin, 1996 et 2003) :

- L'économie de guerre fermée, où le mouvement est immergé dans la population, généralement en zone rurale. La guérilla tire ses moyens de subsistance de la population en contrepartie de la lutte pour la libération dans laquelle il tente d'impliquer cette population. En dehors du succès de Mao avec la Longue Marche et de la victoire de Castro à Cuba, ce type d'organisation a connu beaucoup d'échecs de par la répression gouvernementale qu'attire la rébellion, ce qui la coupe des populations locales, donc de ses moyens de survie.
- L'économie de guerre ouverte. Les mouvements de guérillas qui parviennent à trouver refuge dans un pays voisin peuvent échapper à cette répression et éviter l'hostilité de la population, les forces gouvernementales ne pouvant les attaquer sans risquer un conflit interétatique. Rufin distingue deux formes de ces économies de guerre ouverte : le sanctuaire militaire et le sanctuaire humanitaire. Le premier permet à un groupe militaire d'abriter une base arrière dans un pays frontalier et d'acheminer ainsi armes et ravitaillement aux combattants. Nécessairement limité pour des raisons de discrétion, il suppose le bon vouloir de l'État d'accueil et une certaine dépendance de la guérilla à celui-ci. Ce fut le cas de la rébellion grecque en Yougoslavie après 1945 et du Vietminh en Chine après 1949.

Le sanctuaire humanitaire ajoute au modèle précédent l'accueil de réfugiés civils fuyant les combats pour des périodes parfois très longues. Il présente plusieurs avantages pour la guérilla : le pays d'accueil ne fait pas acte d'hostilité contre le pays qui voit fuir sa population, la guérilla puise dans les réfugiés ses recrues et étend son contrôle sur ces populations qui lui échappaient dans les deux précédentes configurations, les médias peuvent alerter l'opinion publique internationale en cas de répression contre ces camps. Enfin et surtout, les organisations internationales publiques comme le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) ou privées (Organisations non Gouvernementales – ONG) apportent une aide aux civils, aide qui alimente l'économie de guerre, surtout lorsque les mouvements armés s'impliquent dans la distribution de celle-ci de façon directe ou indirect pour conforter leur pouvoir sur les populations réfugiées. J-C Rufin avance que « dans certaines guerres, se sont ainsi constituées durablement des économies sans production, entièrement dépendantes de l'aide, dans lesquelles les mouvements armés s'assuraient un pouvoir sans partage grâce à la prise en main des circuits redistributifs » (2003, p 117).

Cette configuration apparue au milieu des années 1970 et qui a marqué les conflits en Erythrée, au Cambodge, en Afghanistan ou au Salvador, restera, jusque la fin de la

Guerre froide, le moyen pratique d'une aide indirecte et légitime, dès lors que le développement de la guérilla correspond aux intérêts d'un des deux supergrands, ce qui garantit à celle-là un soutien extérieur.

3.2. Prédation et criminalisation

La fin de La Guerre froide apporte une inflexion à ce schéma en reposant la question du financement des conflits locaux. Si les deux superpuissances cessent d'instrumentaliser ces conflits, ceux-ci ne s'arrêtent pas pour autant, et d'autres apparaissent dans le nouveau contexte (Somalie, Ex-Yougoslavie, Rwanda notamment dans la première moitié des années 1990). Au schéma simplificateur de la Guerre froide succède la nécessité d'une analyse spécifique au contexte local pour comprendre les déterminants des conflits et les conditions économiques de leur perpétuation (Rufin, 1996, p 35). Le tarissement de l'aide que les deux anciens protagonistes apportaient, pousse les belligérants à trouver des financements de substitution localement (Rufin, 1996, 2003). Certains avaient déjà commencé à développer des économies de guerre ancrées dans le tissu économique local en s'appuyant sur des ressources produites taxées ou détournées dans les zones qu'ils contrôlaient. Deux modalités de financement de l'effort de guerre vont s'installer dans ce que Philippe Moreau Defarges appelle les « zones grises » de la géopolitique, lieux de trafic caractérisés par une absence ou une décomposition de l'État (Moreau Defarges, 2003, p 61). Ces deux modalités de financement, selon J-C Rufin, sont la prédation et la criminalisation.

- J-C Rufin définit la prédation comme « les méthodes d'appropriation destructrices qui ont pour résultat de soustraire à la population le plus de ressources possibles, sans se soucier des conséquences économiques » (Rufin, 1996, p 36). Cette « logique de pillage » ruine d'autant plus rapidement l'économie, que la situation est déjà la pénurie. La guérilla y recourt d'autant plus violemment qu'elle n'a plus d'autres ressources, emportant semences ou outillage dans les zones rurales, ce qui hypothèque les récoltes à venir. J-C Rufin l'observe notamment au Liban après l'effondrement de l'État, au Mozambique avec la RENAMO, au Libéria ou au Soudan. Il ne s'agit plus des rapports pacifiques et militants des guérillas dans le cadre des économies de guerre fermées telles qu'elles ont été décrites plus haut, mais d'une prédation généralement violente contre les populations, ce qui provoque famines et déplacements massifs. Au cas où la communauté internationale tente d'en contenir les conséquences désastreuses, il s'ensuit l'arrivée d'une aide humanitaire internationale (Somalie, Libéria, Soudan, par exemple), qui va, par un effet pervers, contribuer à son tour à

la survie de cette guérilla, notamment par ponction sur les convois qui acheminent l'aide à l'intérieur des pays en conflit (Rufin, 1996, p 39).

- La criminalisation concerne « la production, l'exploitation ou la commercialisation illégale de biens ou de services licites ou illicites » (Rufin, 1996, p 41) que les mouvements armés contrôlent ou taxent en respectant l'outil de production, de façon à en faire une source de revenus pérenne. « La plus-value liée à l'emploi de la force conduit les entrepreneurs politiques de guerre à se tourner plus volontiers vers des produits illicites (drogue, ivoire) ou vers des produits licites exploités de façon illicites (bois précieux, antiquités protégés) » (Rufin, 2003, p 118). Quoique J-C Rufin exclue le pétrole du fait des infrastructures que son exploitation nécessite, certains mouvements armés en ont pourtant tiré des revenus substantiels, soit par « racket », notamment par le rançonnage des compagnies pétrolières au Nigéria, soit par des prélèvements sauvages sur les pipe-lines, toujours au Nigéria (Kempf, 2011) ou en Tchétchénie.

Contrairement à Collier, Rufin ne déduit pas de ces deux sources que les chefs de guerre sont motivés par l'avidité. Il constate simplement l'existence de deux types de financements.

3.3. Evolution de la structure des mouvements armés

Le développement de ces activités criminelles désormais inhérentes au financement de nombreuses guerres civiles modifie les enjeux territoriaux, mais aussi la structure des mouvements armés, notamment sur trois points (Rufin, 2003, p 119) :

- En termes de géographie économique, le contrôle sur les populations se double d'un contrôle sur les territoires, ceci dans le cas de la prédation, comme dans celui de la criminalisation. Mais cette dernière activité suppose à la fois la maîtrise des lieux de production, de voies de communication et des possibilités d'exportation, tout ceci nécessite une emprise sur les territoires qui déplace les lieux de conflictualité jusque dans les grandes villes pour accéder aux ports ou aux aéroports, mais aussi autour des gisements (bataille autour du port de Buchanan au Libéria, mines de Pailin au Cambodge ou de Luanda en Angola au début des années 1990, gisements de Coltrane à l'Est du Congo-Kinshasa dans les années 2000 par exemple). L'analyse de Philippe Moreau Defarges va dans le même sens que celle de J-C Rufin, lorsqu'il avance que « les zones grises peuvent être analysées comme des composantes de la mondialisation » (Moreau Defarges, 2003, p 62). Elles donnent aux commerces illicites la possibilité de se développer sans être inquiétés, tout en étant connectées aux flux d'échanges mondiaux. Les flux exportés permettent notamment d'importer les armes et

munitions nécessaires à la poursuite de la guerre et à l'activité de contrôle des sources de revenus.

- Les mouvements peuvent se morceler dans la mesure où les financements ne dépendent plus de l'extérieur via un chef, mais de ressources locales que des lieutenants peuvent détourner à leur profit. Ce morcellement aboutit à des situations anarchiques comme on a pu encore le constater dans l'est et le nord-est de la République Démocratique du Congo jusqu'à aujourd'hui (2012). Par contre, l'exploitation de gisements demandant un débouché extérieur et une organisation plus évoluée crée une interdépendance qui va contre ce morcellement.

- Enfin, la nécessité de trouver des débouchés et des approvisionnements a poussé les mouvements armés à constituer des réseaux à l'étranger, soit en liant des relations d'affaires (Bridgestone pour le caoutchouc libérien), parfois avec des réseaux maffieux, soit en organisant leur diaspora comme relai financier et politique. Le discours de la solidarité ethnique permet de légitimer la demande de dons ou le prélèvement de taxes. Dans ces dispositifs de financement, on passe ainsi d'une économie de contiguïté liée aux sanctuaires à des économies de réseaux (Rufin, 1996, p 51). Le développement des technologies de l'information et de la communication n'a fait que renforcer cette dynamique des réseaux que Rufin a bien analysée dès le milieu des années 1990.

Bien sûr, J-C Rufin insiste pour que son analyse générale soit nuancée en fonction de la situation locale. Mais ces formes d'organisation économique de la contestation armée, au-delà de leurs spécificités locales, présentent un nombre limité de configuration que la suite des guerres civiles a confirmé, soit dans les conflits qui se sont perpétués et avec eux ces modes de financement (FARC en Colombie, Talibans et « seigneurs de guerre » en Afghanistan, pillages au Katanga (1998-2002) en République Démocratique du Congo, PKK au Kurdistan turc, LTTE tamouls jusqu'à leur chute en 2009...), soit dans les nouveaux conflits apparus depuis (aux Kivus en RDC, accointances de l'UCK albanaise au Kosovo avec les réseaux maffieux, par exemple). Il est à noter que les formes d'organisation économique décrites, si elles sont apparues successivement, se superposent souvent aujourd'hui, en fonction des pays et des contextes.

Ainsi, le sanctuaire humanitaire reste une configuration toujours actuelle. Les exemples sont en effet nombreux de ces camps de réfugiés ou déplacés⁶⁶ devenus des bases de recrutement pour les groupes armés rebelles : camps pakistanais ou iraniens de réfugiés afghans pour les

⁶⁶ Rappelons pour simplifier, que d'après le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), on parle de déplacé pour une personne fuyant son lieu d'habitation sans sortir de son pays et de réfugié, lorsque cette personne passe une frontière.

mouvements de résistance antisoviétiques dans les années 1980, puis madrasa pakistanaïses pour les Talibans, camps de réfugiés karens à la frontière thaï soutenant le Karen National Union contre le gouvernement birman, Hutus et Tutsis du Rwanda et du Burundi, réfugiés dans les pays voisins (Burundi, Rwanda, Ouganda, RDC, Tanzanie) au fil des vagues de violence depuis leur indépendance au début des années soixante et qui ont contribué à déstabiliser les pouvoirs successifs en place, mais aussi les kurdes iraniens en Irak, kurdes irakiens en Iran ou kurdes turcs en Irak, ou les réfugiés ou déplacés d’Ethiopie, de Tchétchénie, du Sri Lanka ou du Soudan (Darfour).

Les recherches les plus récentes, notamment celles menées par le *Refugee Studies Center* d’Oxford, confirment ces analyses, par exemple le fait que les groupes armés non-étatiques font des camps de réfugiés ou de déplacés internes des viviers de recrutement ou des sources de revenus (Royo Aspa, 2011). L’intérêt que peut avoir une population réfugiée à soutenir un groupe armé est de s’assurer une protection par rapport à une population locale ou des autorités « d’accueil » souvent hostiles. En fait, le rapport de force que peut instaurer un groupe armé et organisé sur la population d’un camp, désarmée et peu organisée, lui permet d’obtenir ce qu’il veut, les différences étant dans la manière de l’obtenir. En 1994, par exemple, les soldats en déroute des FAR⁶⁷ devant l’avancée du FPR⁶⁸ aidés des ex-fonctionnaires du gouvernement déchu et des milices interhamwe organisent une résistance dans les camps hutus du Zaïre en prenant leur direction pour contrôler l’aide et les populations (afflux d’un million de réfugiés hutus environ). De là naîtront ultérieurement les Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), très actives dans les années 2000.

J-M Royo Aspa formalise ainsi trois types de relations économiques entre un groupe armé et une population de déplacés, selon que les premiers persuadent ou recourent à la force. Ces types de relations recoupent et complètent celles de J-C Rufin ; il s’agit de la relation économique symbiotique, parasite ou de prédation (Royo Aspa, 2011, p 10).

- Dans la première, le groupe armé stimule le développement d’activités génératrices de revenus dont il s’approprie une part en contrepartie de la sécurité et des infrastructures qu’il aménage. Il se comporte en fait comme un micro gouvernement, échangeant services publics contre prélèvement fiscal.
- Dans la relation parasite, il apporte aussi une protection, mais les richesses sont extorquées par le prélèvement de taxes (« impôts révolutionnaires »), de droits (accès à

⁶⁷ Forces Armées Rwandaises, armée du régime Habyarimana, président du Rwanda, mort en avril 1994 avec le président du Burundi dans l’attentat contre l’avion qui les transportait, événement déclencheur des massacres.

⁶⁸ Front Patriotique Rwandais, emmené par Paul Kagamé et formé à partir des recrues des camps de réfugiés tutsis en Ouganda.

des ressources) ou de l'aide internationale. Cette forme de « racket » à grande échelle peut être plus ou moins maîtrisée en fonction du morcellement des groupes armés.

- Quant à la relation économique de prédation, elle correspond à la description déjà faite par J-C. Rufin, c'est-à-dire au pillage et à la terreur combinés au sanctuaire humanitaire.

La seule inflexion importante qu'il faudrait éventuellement ajouter dans l'évolution du financement des luttes armées depuis le milieu des années 1990 est le développement du terrorisme islamiste, qui peut s'analyser comme un effet de la mondialisation, en l'occurrence un rejet, et qui se traduit par des actions disséminées dans un cadre idéologique commun. Dans ses formes sophistiquées, il utilise également les produits illicites (drogue, armes) ou les réseaux d'affaires internationaux, notamment financiers (paradis fiscaux, transit d'argent licite par des sociétés écrans). Mais ce type de conflit ne constitue ni une guerre civile, ni une guerre interétatique, même s'il peut profiter des premières (développement de Al Qaida en Irak après 2003) ou déclencher les secondes (États-Unis en Irak et en Afghanistan).

Passer en revue ces éléments sur le financement des rébellions armées permet de mieux comprendre la problématique du passage d'une économie de guerre à une économie de paix dans une société post-confliktuelle. Les préconisations en termes de sécurité ou de relance d'exploitation de gisement ne peuvent être les mêmes si le territoire et ses ressources étaient fragmentés par une guérilla morcelée, ou restés aux mains de l'État.

Par ailleurs, ces considérations sur la prédation et la criminalisation ne sont pas sans faire naître certaines interrogations sur les motivations réelles des groupes insurgés et renvoient au débat soulevé par la distinction entre *greeds* et *grievance*, entre avidité et revendication comme sources des guerres civiles chez Paul Collier.

En conclusion, ce chapitre a permis de mieux comprendre à la fois le fonctionnement économique d'un pays en guerre civile, ce qui va déterminer son état économique à la sortie du conflit (problème des déficits publics et de la vulnérabilité des populations, notamment) et d'identifier la façon dont les parties prenantes financent leurs activités militaires. Ce dernier point est fondamental pour le problème du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration car il détermine la sécurité et en partie le développement, comme nous le verrons. Préalablement à l'analyse économique des sociétés post-confliktuelles, il convient de préciser ce que sont le coût de la guerre et le coût de la reconstruction pour savoir ce qui est à intégrer dans les programmes de reconstruction économique.

Chapitre 4 : Coût de la guerre ou prix de la paix ?

Remarquons préalablement que l'expression de « coûts de la guerre » renvoie à la fois aux coûts résultant du conflit (destructions, perte de revenus, affectation différente des ressources économiques...) et aux coûts qui ont été nécessaires pour le mener, notamment en termes militaires, pour opérer ces destructions. Ce chapitre a pour but de préciser et de différencier les concepts de « coût de la guerre », de « prix de la paix » ou de « coût de la reconstruction » en s'intéressant aux méthodes d'évaluation du coût de la guerre. Dans notre démarche, nous cherchons à savoir si un programme de reconstruction post-conflituel doit prendre en compte ce coût de la guerre, s'il faut ou non l'inclure dans le coût de la reconstruction, comment s'articulent ces concepts.

1. Calculer le coût de la guerre a-t-il une utilité ?

L'expression de « coûts de la guerre » est utilisée dans différents buts, ce qui fait qu'elle recouvre des réalités plus ou moins large. Certains auteurs la limitent aux coûts des dépenses militaires pour conduire la guerre, quand d'autres adoptent une approche beaucoup plus large. En cas de guerre civile, il faut également noter que les coûts militaires des deux camps s'additionnent, contrairement à un conflit interétatique où ils concernent chaque pays impliqué. Calculer ce que coûte une guerre après qu'elle ait eu lieu peut sembler ne pas servir à grand-chose, sinon à regretter ce qu'on aurait pu ne pas perdre en ressources économiques si elle n'avait pas eu lieu. Il s'agit non seulement des destructions et du coût militaire, mais aussi de ce qui aurait pu être produit dans l'état où se trouvait l'économie. On évalue ainsi les richesses dépensées et les richesses non produites qui auraient simplement maintenu la société dans l'état où elle se trouvait avant le conflit, c'est-à-dire dans l'état d'injustice ou de tensions qui a généré le conflit civil. Ce qu'il aurait été intéressant de connaître est le coût des opérations qui auraient pu éviter le conflit, mais ce coût préventif sort du cadre de notre étude.

Ainsi les chiffres du coût de la guerre peuvent sembler n'être bon qu'à donner une leçon de morale aux dirigeants qui ont mené leur pays au conflit, ce dont ils peuvent parfaitement se passer en considérant simplement le désastre laissé par celui-ci et en espérant qu'ils s'en soucient. Ces chiffres trouvent néanmoins une utilité dans trois cas :

- 1) à l'occasion du règlement d'un conflit pour évaluer les réparations à demander au pays qui en est la cause, si toutefois il en sort vaincu.
- 2) pour disposer d'une évaluation basse des réparations à opérer dans un pays sortant de conflit, sachant que la remise dans l'état antérieur au conflit, si elle était possible, se traduirait par ce coût minimum.
- 3) lorsqu'il s'agit d'une prévision, évaluer les coûts d'une guerre *a priori* permet d'en mesurer l'opportunité pour le pays qui veut l'engager ou l'éviter. Une évaluation *a posteriori* a alors pour fonction de rendre compte de la pertinence des décisions du gouvernement et éventuellement de le sanctionner dans le cas d'une démocratie.

Précisons la façon dont s'articulent les différents coûts liés à la guerre de façon à en avoir une idée plus claire, car ils font régulièrement l'objet de disputes liées à la façon dont ils sont calculés et à l'intérêt de leurs auteurs qui peuvent vouloir les minimiser ou les gonfler.

Dans le cas n° 1 (hypothèse du vaincu fauteur de trouble), Keynes (1920) a montré ce que l'histoire a ensuite malheureusement confirmé : faire payer le pays vaincu revient à préparer les conditions d'une nouvelle guerre si le fardeau des réparations est insupportable pour l'économie de ce pays.

Le cas de l'Irak après la première Guerre du Golfe est intéressant parce qu'il fait apparaître des réparations proportionnées aux richesses produites et légitimées par la communauté internationale de façon à être supportables. La résolution 1483 du Conseil de sécurité exigeait ainsi de l'Irak le paiement de 5% de ses exportations brutes de pétrole⁶⁹ au titre des réparations. S'y est ajoutée la résolution « pétrole contre nourriture » qui a freiné les exportations irakiennes. C'était enlever à l'Irak une source de devises précieuses, pour honorer ses dettes élevées contractées pendant la guerre Iran-Irak, notamment auprès des États du Golfe persique et du Koweït. Une étude du *Congressional Budget Office* (2004, p 11) estime à 47 milliards de dollars la dette envers ces pays et autant en intérêts de retard sur la totalité des dettes en 2004. Pour l'Irak en 1990, envahir le Koweït présentait le double avantage de mettre la main sur la rente pétrolière de ce pays et d'annuler ses dettes envers lui. Une fois la guerre perdue, il fallut payer avec des exportations limitées des réparations qui

⁶⁹ Donc sans soustraire les coûts d'exploitation, estimés autour de 8 dollars par baril dans la région.

s'ajoutaient aux remboursements de la dette ayant financé la précédente guerre. L'impact de l'embargo fut surtout d'affaiblir la population et de durcir le régime qui se servit des sanctions pour sa propagande contre les États-Unis.

Le cas n° 2 (réparations pour remise en l'état antérieur au conflit) montre que l'évaluation du coût de la guerre peut s'avérer utile dans le cadre de notre étude. Il s'agit alors d'une évaluation pour retrouver l'état de l'économie d'avant le conflit, soit un coût minimum.

S'il est possible d'avoir des données suffisamment complètes dans le cas n° 3 (pluralité d'évaluations *a priori* et *a posteriori*), cela permet de voir comment des économistes ont procédé à ces évaluations et en quoi elles se sont révélées pertinentes ou erronées. Le conflit qui a donné lieu aux évaluations les plus nombreuses dans la dernière décennie quant à son coût est le conflit irakien, du point de vue des États-Unis, raison pour laquelle nous allons l'étudier.

2. Analyse d'un cas d'école : le coût de la guerre en Irak du point de vue américain

Certes, ce conflit ne constitue pas au départ une guerre civile, objet de notre étude, mais un conflit international. Cependant, il faut rappeler que l'entrée de la coalition américaine en Irak a ensuite déclenché une guerre civile, que l'Irak dispose d'un appareil statistique relativement fiable comparé aux autres pays que nous étudions et surtout, que la recherche aux États-Unis dispose de moyens que peu de pays peuvent égaler. Par ailleurs, ce qui nous intéresse est d'abord la méthode. Aussi, l'analyse de ces estimations doit nous permettre de préciser les concepts et les méthodes de l'évaluation des coûts d'un conflit et de la reconstruction et de tirer quelques enseignements.

2.1. Les biais idéologiques dans les évaluations *a priori*

La première évaluation qui fut donnée fin 2002 par l'administration Bush provenait du Pentagone. Elle chiffrait le coût d'une campagne militaire permettant de renverser le régime de Saddam Hussein en trois mois et s'élevait à 50 milliards de dollars. Ce chiffre représentait principalement les dépenses supplémentaires occasionnées par l'envoi de matériel et de troupes en Irak dont l'entretien était déjà pris en compte dans le budget régulier du Pentagone. Les représentants démocrates approuvèrent cette évaluation après que l'équipe démocrate de la *House Budget Committee* ait mené une estimation à partir de deux scénarios basés sur une projection des coûts de la première Guerre du Golfe. Cette base avait été retenue du fait qu'il s'agissait du même ennemi sur le même théâtre d'opérations. Deux scénarios, le plus élevé

faisant intervenir 250 000 hommes (l'autre, la moitié), aboutissaient à un coût de 48 à 60 milliards de dollars, en dessous de la précédente Guerre du Golfe (80 milliards de dollars actualisés). Ce coût contenait le remplacement des munitions, l'usure des équipements, mais n'incluait aucun autre coût que ceux apparaissant dans le budget de l'État fédéral.

Une estimation réalisée par le *Congressional Budget Office* (CBO) en septembre 2002 utilisait une méthodologie différente. Deux scénarios d'intervention, l'un plutôt terrestre (*heavy ground*) et impliquant 370 000 hommes, l'autre plutôt aérien (*heavy air*) et impliquant 250 000 hommes, étaient chiffrés par une approche « bottom up »⁷⁰, c'est-à-dire en distinguant tous les coûts puis en les additionnant, contrairement à l'approche précédente qualifiée de « top down » par William Nordhaus (Nordhaus, 2002, p 16).

Tableau 7 : Coût des différents éléments d'une guerre en Irak pour l'option « Intervention lourde au sol » du Congressional Budget Office (en Milliards de dollars 2002)

Coûts	Déploiement (3 mois)	Premier mois de combat	Mois suivant de combat (par mois)	Redéploiement (3 mois)	Occupation (par mois)
- Personnel et personnel d'appui	4,3	1,4	1,4	4,3	n.d
- Soutien opérations	5,4	7,1	5,4	1,5	n.d
- Transports	2,8	0,7	0,7	1,5	n.d
Total	12,5	9,2	7,5	7,3	1,4 à 3,8

Source : traduit de *Congressional Budget Office* (2002, tableau 3).

En retenant une durée analogue à celle indiquée par l'étude précédente de la *House Budget Committee* (un mois de combats, deux mois et demi d'occupation et retour), cela ferait ressortir un coût total de 38,5 milliards de dollars. Ces deux études indiquaient ainsi un coût moyen tournant autour de 40 à 50 milliards de dollars, ce qui correspondait à l'évaluation du Pentagone. Au même mois de septembre 2002, Lawrence Lindsey, *Chief economist adviser* de la Maison Blanche, faisait part à la presse⁷¹ de son évaluation allant de 100 à 200 milliards de dollars maximum, évaluation qu'il tenta de minimiser en disant qu'elle représentait alors 1 à 2% du PIB américain. Il ajoutait qu'un changement de régime en Irak pouvait accroître les capacités de production de pétrole de trois à cinq millions de barils par jour, ce qui provoquerait des effets positifs sur l'économie américaine. Ce chiffre élevé par rapport aux autres lui valut son poste, il dut démissionner en décembre. Notons que cet accroissement des

⁷⁰ De bas en haut, soit ici, du détail au général.

⁷¹ Dans un article du *Wall Street Journal* du 16 septembre 2002.

capacités de production du pétrole revenait à un doublement des capacités irakiennes⁷², ce qui semble surestimé compte tenu de l'état des infrastructures de cette industrie à cette époque. De plus, L. Lindsey faisait abstraction des problèmes de quotas de l'OPEP, sachant qu'il serait difficile à l'Irak d'obtenir davantage que l'Iran (3,2 millions de barils).

William Nordhaus, du *National Bureau of Economic Research*, a réalisé en décembre 2002 une étude critique beaucoup plus complète de ces coûts (Nordhaus, 2002). A côté du scénario d'une victoire rapide, seule hypothèse analysée par les études précédentes, il envisage celui d'un conflit prolongé en évoquant notamment la possibilité d'une stratégie de défense urbaine pour laquelle l'armée américaine perdrait ses avantages technologiques (importants risques de dégâts collatéraux), de l'utilisation d'armes chimiques ou biologiques et du risque d'extension du conflit (attaques de populations ou bombardement d'installations pétrolifères au Koweït ou en Arabie Saoudite). Il envisage même les conséquences sur Israël, sur l'attitude de la Russie ou de la Chine par rapport à leurs minorités, des débordements en Inde ou au Pakistan, des possibilités d'actions d'Al Qaïda, et le ressentiment qui pourrait en résulter pour les États-Unis, y compris en Irak en étant perçus comme des occupants et non comme des libérateurs.

Pour en rester aux coûts militaires, W. Nordhaus applique les évaluations du *Congressional Budget Office*, mais en retenant une période de huit mois à un an et en accroissant les coûts de 50% par rapport au scénario « Intervention lourde au sol » de façon à prendre en compte dans une évaluation haute les risques omis par les autres évaluations, ce qui fait ressortir le coût militaire à 140 milliards de dollars.

Aucune des études précédentes n'envisage les coûts d'occupation et de reconstruction, de maintien de la paix, de démocratisation, ou d'assistance humanitaire (en dehors du chiffre rapide établi par le *Congressional Budget Office* pour les coûts d'occupation), pas plus que les coûts d'opportunité : les coûts sont uniquement des coûts directs militaires dans le budget fédéral (*Ibid.*, p 18). Aussi, W. Nordhaus procède-t-il à une estimation beaucoup plus complète décomposée comme suit :

- coûts d'occupation et de maintien de la paix. Compte tenu des expériences de la Bosnie et du Kosovo, du contexte du pays et d'évaluations faites par le *U.S Central Command* notamment, il faudrait déployer 75 000 à 200 000 hommes en maintien de la paix, dont le coût s'élèverait, d'après le CBO entre 17 et 46 milliards de dollars par an en comptant 250 000 \$ par personne et par an (coût d'un soldat américain pour le maintien de la paix au Kosovo, fourchette basse). La durée de ces opérations est

⁷² En 2002, les capacités de productions se situaient entre 2,8 et 3 millions de barils par jour.

imprévisible (sept ans au Japon après 1945, depuis un demi-siècle en Corée du Sud), mais il est difficile d'imaginer rester moins de cinq ans en considérant les cas de la Bosnie et du Kosovo. Le coût varierait donc de \$ 75 milliards minimum pour une occupation de cinq ans avec 75 000 hommes (et un coût de 200 000 \$ annuels par soldat) à \$ 500 milliards en cas de stationnement jusqu'à dix ans (200 000 hommes ayant un coût individuel de 250 000 \$) ;

- coûts de reconstruction et de « Nation building ». La fourchette basse est représentée par l'estimation faite par la Banque mondiale pour la reconstruction au Liban, au Timor Leste, ou en Bosnie, soit \$ 1 000 par habitant, donc 24 milliards de dollars pour l'Irak que Nordhaus compare à l'actualisation du coût de la reconstruction après la première Guerre du Golfe (30 milliards) ou le besoin de financement pour retrouver le niveau de production de pays proches⁷³ (Iran, Egypte), soit 30 milliards de dollars ici aussi (évaluation retenue). La fourchette haute est représentée par un plan Marshall pour l'Iraq, dont le coût actualisé serait en 2002 de \$2000 par personne pour les quatre ans de sa durée dans les pays récipiendaires, soit \$500 par personne et par an, étendu sur six ans du fait que les pays européens avaient déjà commencé leur reconstruction quand le Plan a été mis en œuvre et que l'Iraq dispose de moins de capital social et d'infrastructures. Ceci représente environ 75 milliards de dollars que Nordhaus majore de 30 milliards pour tenir compte des efforts de démocratisation dans un environnement tendu (menace de régime fondamentaliste, terrorisme, fragmentation de la société...), chiffre qu'il ne justifie pas⁷⁴ (*Ibid.*, p 23).
- assistance humanitaire : en se basant sur l'expérience en Bosnie-Herzégovine pendant le conflit (5 à 6 milliards de dollars) et après le conflit (7 à 8 milliards), l'assistance humanitaire aurait coûté environ 500 dollars par habitant et par an pendant une décennie. Appliqué à une population en situation de détresse comprise entre un et cinq million d'habitants (sur 24 millions) et pendant une durée de deux à quatre ans, ce chiffre se traduit par un coût de 1 à 10 milliards de dollars.
- impact sur les marchés du pétrole et sur l'activité économique. Les deux effets sont analysés de façon indépendante, du fait de leurs effets spécifiques de même que le contexte de guerre. Il s'agit de l'impact sur l'économie américaine.

⁷³ En se basant sur le ratio capital sur production et en supposant que la moitié du capital serait à reconstruire, soit environ 1 200 \$ par tête.

⁷⁴ Sauf en donnant le chiffre de 250 millions de dollars dépensés en 10 ans par les États-Unis au Moyen-Orient dans des programmes pour le démocratie.

En 2001, les capacités excédentaires de production de l'OPEP sont de 4 millions de barils par jour (mbpj), niveau historiquement bas du fait qu'il n'y a quasiment pas d'autres capacités excédentaires dans le monde⁷⁵. Dans les décennies passées, lorsque la production est descendue sous ce niveau (notamment en 1973-1974, 1978-1980, 1991), les prix ont fortement augmenté. Aussi la possibilité de destruction d'installations pétrolières en Iraq, mais aussi au Koweït ou en Arabie Saoudite provoquerait un choc pétrolier pouvant atteindre une magnitude élevée. S'appuyant sur une étude de G. Perry⁷⁶ analysant les impacts à court terme d'une perturbation sur l'offre mondiale de pétrole, W. Nordhaus retient un scénario intermédiaire de triplement du prix (passant de 25\$ à 75\$ le baril) du fait d'une réduction des capacités de 7 mbpj compensée par une utilisation des réserves de 2,5 mbpj. Il complète ce scénario par l'hypothèse d'un retour à la normale à raison de 20% par an en se basant sur des données historiques (*Ibid.*, p 30). L'impact sur le revenu national réel⁷⁷, calculé à partir d'un modèle néoclassique de plein emploi et supposant une faible élasticité-prix de la demande de pétrole à court terme, s'élèverait alors à 778 milliards de dollars sur dix ans (dont 175 la première année)⁷⁸, hors impact sur le cycle d'activité.

Un scénario optimiste, avancé par quelques économistes, ferait descendre le prix du baril à 10\$, ce qui est très peu probable compte tenu de l'état des installations irakiennes en 2002, des quotas de l'OPEP ou de l'hypothèse douteuse d'une sortie de l'OPEP de l'Irak. Ce scénario irréaliste, en tous cas extrêmement peu probable, semble plus dicté pour justifier une décision d'intervention que pour évaluer objectivement les coûts. Le scénario optimiste retenu par Nordhaus est celui d'un prix du baril légèrement en-dessous de la tendance sur la décennie à venir (allant de 25\$ en 2002 à près de 31\$ en 2012), ce qui n'affecterait pas la balance des paiements (effet volume et effet prix se compenseraient), mais améliorerait la productivité et le revenu national réel de 40 milliards sur la période.

Enfin, l'impact d'un conflit armé sur les dépenses agrégées et le cycle d'activité, s'il a toujours été positif aux États-Unis à l'exception de la première Guerre du Golfe⁷⁹ dépend fortement du scénario envisagé. Dans le scénario pessimiste, les facteurs

⁷⁵ La consommation mondiale est de 64 mbpj en 2001.

⁷⁶ Perry G. L. *The War on Terrorism, the World Oil Market and the US Economy*, Brookings Institution, Analysis paper n°7, 24 oct. 2001, cite par W. Nordhaus (2002), p 30.

⁷⁷ PIB moins les amortissements (PIN) corrigé des variations des termes de l'échange dues à l'accroissement des prix du pétrole.

⁷⁸ L'impact sur la balance commerciale serait de 200 milliards de dollars la première année.

⁷⁹ Voir tableau en annexe 6 « Mesure des dépenses de défense et de leur impact sur la croissance économique dans les conflits passé aux États-Unis ».

psychologiques affectant l'économie sur le court terme se traduisent par une chute de la confiance des consommateurs et du cours des actions, ce qui déprime l'investissement et les dépenses de consommation, notamment des biens durables, mais aussi par une dépréciation du taux de change du dollar, ce qui tend à encourager l'inflation et peut être associé à une baisse du prix des actifs. Ces effets ont été observés lors de l'invasion du Koweït en 1990 : la confiance des consommateurs et le cours des actions ont chuté rapidement : la récession fut aigue et le redressement lent (en dehors du regain de confiance au moment de la victoire éclair de janvier 1991). Le recul du PIB fut de 490 milliards de dollars (2002) entre août 1990 et fin 1991. A la fin de 2002, certains effets semblent s'être déjà produits à la seule annonce d'un conflit possible (chute des cours de 25%, niveau le plus bas sur dix ans de la confiance des consommateurs), mais ces phénomènes sont difficiles à distinguer des effets de l'éclatement de la bulle internet, des scandales financiers ou de la baisse des bénéfices. En ajoutant aux effets décrits l'impact du choc pétrolier sur le cycle d'activité sur une durée de deux ans, W. Nordhaus arrive au chiffre de 391 milliards de dollars, compatible avec les estimations de G.L. Perry.

Le scénario optimiste, moins probable, se traduit par un effet positif de 17 milliards sur deux ans.

L'ensemble de ces coûts se résume dans le tableau suivant :

Tableau 8 : Estimation du coût décennal pour les États-Unis d'une guerre potentielle en Irak (en milliards de dollars 2002) par W. D. Nordhaus

Sources de coûts	Evaluation des coûts de la guerre (milliards de dollars 2002)	
	Basse (guerre courte et favorable)	Haute (guerre prolongée et défavorable)
Dépenses militaires directes	50	140
Coûts consécutifs		
Occupation et maintien de la paix		
Reconstruction et <i>nation-building</i>	75	500
Aide Humanitaire	30	105
Impact sur les marchés du pétrole	1	10
Impact macroéconomique	- 40	778
	- 17	391
Total	99	1 924

Source: traduit de Nordhaus W., 2002, p 39.

Les évaluations produites par W. Nordhaus présentent quelques omissions ou imprécisions :

- imprécisions sur le coût du *nation building* évalué à 30 milliards de dollars dans l'hypothèse haute et à zéro dans l'hypothèse basse sans justification ;
- absence de prise en compte des coûts ultérieurs pour les vétérans invalides ;
- le coût retenu pour un soldat américain est celui constaté au Kosovo, pays européen moins éloigné que l'Irak. Il aurait été prudent de le majorer d'au moins 10%, soit 25 000 dollars de plus par soldat, ce qui représente un coût supplémentaire de 9,3 à 50 milliards de dollars selon l'hypothèse basse ou haute ;
- le chiffre retenu pour la population est de 24 millions d'habitants, alors qu'en 2003 elle a été estimée à 27 millions (soit + 12,5%). Ces écarts sont fréquents et souvent plus importants dans les pays sortant de guerre civile;
- le coût humanitaire semble également mal estimé dans l'hypothèse haute (500\$ pour cinq millions d'habitants sur quatre ans). Il faudrait partir de plus haut la première année (six millions de personnes aidées) et réduire progressivement le nombre de personnes assistées, jusqu'à un palier de deux millions de personnes à quatre ans (les durées sont même beaucoup plus longues dans certains pays). Cet autre calcul simplifié correspond davantage à la réalité (fort déplacement de personnes la première année du fait du conflit, puis installation dans des camps pour les sans-abris, problèmes persistants pour les plus vulnérables). Nous arrivons à un chiffre de 8,5 milliards, en dessous des 10 milliards de W. Nordhaus, que nous conservons par prudence (tableau ci-dessous).

Tableau 9 : Coût de l'assistance humanitaire (en milliards de dollars) aux populations déplacées ou vulnérables (en millions de personnes).

	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	4 ^{ème} année	5 ^{ème} année	Total
Population	6	4	3	2	2	
Coût	3	2	1,5	1	1	8,5

Tableau : auteur

- Les coûts évalués par W. Nordhaus ne sont pas actualisés, un dollar de 2012 équivaut à un dollar de 2002. Cette hypothèse implicite est une simplification : l'actualisation permet de rendre compte du coût d'opportunité représenté par le manque à gagner des sommes dépensées qui auraient pu être investies (et non simplement un procédé d'élimination de l'inflation). Son calcul suppose donc une égalité entre les taux d'emprunt et les taux de placement.

- Absence de prise en compte du coût du financement des dépenses fédérales. Ce coût concerne les quatre premières lignes de notre tableau et porte sur 156 à 755 milliards de dollars. Le budget fédéral étant déjà en déficit, nous faisons l'hypothèse d'un financement par emprunt sur la durée de chacun des scénarios, aux conditions des *Treasury notes* (taux fixe, remboursement *in fine*, maturité de un à dix ans). Compte tenu des durées retenues dans les deux hypothèses (5 ans et 10 ans), le coût d'un financement par emprunt d'État à un taux moyen de 3% (hypothèse simplificatrice⁸⁰) représenterait un surcoût de 23,4 milliards (hypothèse basse, présentée dans le tableau 10) à 220 milliards de dollars dans l'évaluation haute (219 milliards exactement).

Tableau 10 : Etalement des dépenses supportées par le budget fédéral dans l'évaluation basse et coût de leur financement par *Treasury notes* à cinq ans au taux de 3% et à remboursement *in fine* (en Mds de USD).

A financer	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
50	50									
75	15	15	15	15	15					
30	10	5	5	5	5					
1	0,5	0,5								
Total	75,5	20,5	20	20	20					156
Intérêts s/ 2002	2,27	2,27	2,27	2,27	2,27					11,33
s/ 2003		0,62	0,62	0,62	0,62	0,62				3,08
s/2004			0,6	0,6	0,6	0,6	0,6			3
s/2005				0,6	0,6	0,6	0,6	0,6		3
s/2006					0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3
Total	2,27	2,89	3,49	4,09	4,69	2,42	1,80	1,20	0,6	23,41

Tableau : auteur

- Cette non-prise en compte du coût du financement entraîne la non prise en compte de ses conséquences : effets d'éviction sur les marchés financiers en cas d'emprunt, moins de consommation ou d'investissement pour les agents économiques selon les catégories mises à contribution en cas d'augmentation des impôts.
- Au total, il faudrait rectifier l'évaluation d'environ 34 milliards à 270 milliards de dollars selon les deux scénarios, soit un coût total de 133 à 2194 milliards de dollars.

⁸⁰ Les taux directeurs de la Réserve Fédérale sont passés de 6,5% fin 2001 à 1% en 2003, niveau conservé jusque mi-2004, pour remonter ensuite jusqu'à 5,25% en juin 2006 puis redescendre avec la crise des *Subprimes* (injection de liquidités dans le système bancaire). Le taux de base des *Treasury notes* que nous retenons correspond aux conditions courantes d'émissions de un an à dix ans (taux fixe à 3% en 2011).

- Enfin, la fourchette à laquelle parvient l'évaluation de W. Nordhaus est très large (rapport de 1 à 19). L'impact du prix du pétrole en premier lieu et le coût d'occupation expliquent cet écart pour 68% à eux seuls. D'un point de vue méthodologique, l'ampleur de cette fourchette s'explique par le fait que l'évaluation basse cumule toutes les hypothèses les plus favorables quand la haute prend toutes les plus pessimistes. Or la probabilité de survenance des hypothèses de chaque composante des deux scénarios n'est pas identique et la survenance de leur coïncidence (réalisation de toutes les hypothèses extrêmes simultanément) est très faible.

Même si elle peut être critiquée sur certaines hypothèses ou omissions, l'évaluation de William Nordhaus présente cependant l'intérêt d'être beaucoup plus complète que les autres et a le grand mérite d'avoir anticipé les problèmes du scénario pessimiste, même s'il ne s'est pas déroulé comme dans l'hypothèse haute. La science économique tente de prévoir, et une prévision n'est pas une prédiction. Comme le disait Keynes, il vaut mieux avoir vaguement raison que précisément tort. L'intérêt de l'évaluation de W. Nordhaus est d'envisager deux cas limites pour disposer d'une fourchette nécessairement simplificatrice, alors que les autres n'envisagent que des modalités militaires d'une victoire rapide (intervention au sol ou aérienne par exemple) et sans occupation, sinon de façon courte et limitée (évaluation du CBO).

Contrairement à une opinion répandue, on ne fait pas faire dire aux chiffres ce qu'on veut. On peut tordre le cou aux méthodes et procéder à des évaluations biaisées avec une apparence de scientificité, comme c'est le cas des faucons voulant présenter le coût du conflit comme supportable, voire avantageux. Mais le débat scientifique permet d'invalidier les méthodes lacunaires, les hypothèses fantaisistes ou les calculs tendancieux. Des économistes compétents qui avancent des chiffres appuyés en utilisant des méthodes rationnelles reposant sur des hypothèses explicites et crédibles peuvent réellement éclairer les décisions politiques, comme c'est le cas ici avec William Nordhaus, à condition d'être entendus. Soulignons simplement qu'il faut ajouter une réelle audace pour avancer une évaluation à 1 924 milliards de dollars quand toutes les autres tournent autour de 60 milliards et qu'un économiste qui a osé donner le chiffre de 200 milliards a dû démissionner de son poste.

La guerre dura du 23 mars au 17 avril 2003, soit trois semaines et demi, et fut chiffrée entre 24 et 28 milliards de dollars par le Département américain de la Défense. Ce n'était en fait que le début d'une occupation conflictuelle longue et coûteuse, en vies humaines et en

centaines de milliards de dollars, qui ne s'est achevée que le 18 décembre 2011. Mais même *a posteriori*, les évaluations diffèrent, alors que les chiffres peuvent être constatés.

2.2. Les évaluations *a posteriori* : le retour à la réalité

L'évaluation *a posteriori* qui a fait le plus parler d'elle est sans doute celle de Linda Bilmes et Joseph Stiglitz, à la fois par la notoriété des auteurs et par l'importance des chiffres avancés. Elle nous intéresse plus particulièrement parce que c'est une évaluation globale des coûts de la guerre avec ses répercussions économiques et non une approche strictement budgétaire. Leur première évaluation date de 2006 et distingue les coûts budgétaires des coûts macroéconomiques. Les premiers reprennent les dépenses passées entre 2003 et 2006, anticipent les dépenses futures, intègrent le coût de la démobilisation et du rapatriement et comprennent les indemnités et pensions d'invalidité versées aux vétérans pour atteindre 1012 milliards de dollars. L'évaluation de Nordhaus, dans le cas du scénario pessimiste et en intégrant à ses coûts militaires directs les coûts concernant l'occupation et la reconstruction, atteignait 755 milliards de dollars, soit 257 milliards de différence qui s'expliquent en partie par la non prise en compte des indemnités et pensions par cet auteur (127 milliards). Les coûts macroéconomiques tentent d'évaluer à la fois :

- le manque à gagner représenté par la réduction de PIB que les victimes invalides ou décédées auraient pu produire, ou induit par le climat d'incertitudes notamment ;
 - le coût du transfert de ressources dû à l'accroissement du prix du pétrole. Les auteurs retiennent \$5 par baril imputés au conflit dans le triplement de son prix entre 2002 (\$25) et 2006 (\$75) ;
 - les effets induits par ce transfert, puisqu'il prive l'économie américaine de dépenses et de leur effet multiplicateur ;
 - de la même façon, le coût d'opportunité représenté par les coûts budgétaires susmentionnés qui auraient dû être injectés dans l'économie américaine ou servir à la réduction des déficits.
- Les coûts induits représentent 1255 milliards de dollars, évaluation assez proche de celle de Nordhaus qui tablait sur 1169 milliards pour les coûts macroéconomiques. Le coût global s'élève à 2 267 milliards de dollars, hors intérêts, récapitulé dans le tableau suivant :

Tableau 11 : Coûts de la guerre d'Irak pour les États-Unis par Bilmes et Stiglitz (2006)

	Coûts (milliards de \$)
Coûts budgétaires	1 012
Budgets 2003-2006	336
Dépenses de fonctionnement des opérations futures	389
Indemnités et pensions des vétérans	127
Démobilisation et redéploiement des forces	160
Coûts macroéconomiques	1 255
Production potentielle perdue (décès, invalidité, incertitudes...)	355
Prix du pétrole (transfert vers pays producteurs)	300
Moindre performance économique liée à des prix élevés	150
Coût d'opportunité des dépenses militaires (au détriment de dépenses productives ou de la réduction du déficit)	450
Total	2 267

Source : Bilmes et Stiglitz (2006)

Linda Bilmes et Joseph Stiglitz ont mis à jour à trois reprises leurs chiffres (Bilmes et Stiglitz, 2008, 2010, 2011). En 2008, le coût total passe à 3 000 milliards de dollars avec un scénario pourtant modéré et qui intègre le coût du financement, en précisant que « ce chiffre représente les coûts pour les seuls États-Unis. Il ne prend pas en compte le coût énorme pour le reste du monde et pour l'Irak ». Les effectifs déployés par l'armée américaine étaient de 135 000 hommes à mi 2006, puis 158 000 un an plus tard (juin 2007) pour atteindre 170 000 en octobre 2007, avant de commencer à redescendre à partir de 2008 (150 000 hommes en novembre 2008), ceci, hors sociétés militaires privées (163 000 contractuels dont 17% d'américains).

En septembre 2010, dans un article du Washington Post, les deux économistes reviennent sur leur évaluation pour intégrer quatre faits nouveaux, mais sans donner de chiffres globaux cette fois-ci (Bilmes et Stiglitz, 2010). Il s'agit de :

- l'Afghanistan. Le déclenchement de la guerre en Irak en 2003 distrait du théâtre d'opérations afghan effectifs et moyens militaires, au moment où les Talibans reprenaient pied. En 2004, 2005, 2006, quatre fois plus d'argent est dépensé en Irak qu'en Afghanistan. L'enlèvement en Afghanistan et les surcoûts qui en découlent sont une conséquence directe de l'attaque de l'Irak.
- le transfert de prix occasionné par le choc pétrolier a été sous-estimé dans les évaluations de 2006 et 2008, année où le cours du baril a atteint 140 dollars. Ce n'est pas cinq dollars qu'il fallait attribuer à la guerre en Irak dans l'augmentation du prix, mais le double pour être plus réaliste.

- la dette fédérale. C'est la première guerre entièrement financée par emprunt et pendant laquelle le gouvernement baisse les impôts (en dehors de la Guerre d'indépendance, financée par emprunt auprès de la France). La dette passe de 6,4 trillions en 2006 à 10 trillions en 2008 avant l'éclatement de la crise financière en septembre. Ce montant ne comprend pas les dépenses futures de santé et de pensions pour les vétérans qui représentent 500 milliards de dollars supplémentaires.
- la crise financière. La guerre en a été une cause indirecte. L'argent dépensé à l'étranger ne l'a pas été sur le marché intérieur, sachant qu'en plus, les dépenses militaires sont moins efficaces que d'autres pour encourager l'économie (notamment les contrats passés avec des partenaires étrangers travaillant en Irak par rapport à des dépenses d'éducation, d'infrastructures ou technologiques). Le conflit a réduit les marges de manœuvre budgétaires pour répondre à la crise, ce qui a allongé la récession, jugulé la progression du PIB, rendu le chômage plus élevé et accru le déficit.

Malgré l'absence de chiffre global, nous pouvons avancer en prenant en compte ces éléments, que l'évaluation de 2010 est d'au moins 3 650 milliards en se basant sur la réactualisation des chiffres de 2006 et 2008 concernant les pensions aux vétérans (de 127 à 500 milliards) et en doublant le poste « transfert » dû à la hausse du prix du pétrole, ceci, sans compter les effets induits par cette hausse. L'article de 2011, plus orienté sur la guerre contre le terrorisme (Irak, Afghanistan et mesures intérieures) semble mettre un point final à l'évaluation en réévaluant les pensions entre 600 et 900 milliards de dollars, mais pour l'Irak et l'Afghanistan.

Une évaluation intermédiaire produite par le *Congressional Research Service* (CRS) en juin 2007 est intéressante à rapprocher des évaluations de Bilmes et Stiglitz de 2006-2008. La démarche reste basée sur les coûts budgétaires en intégrant cette fois au coût des opérations militaires celui du remplacement des équipements, la formation des forces de sécurité irakienne et le soutien aux alliés. S'y ajoutent le budget du Département d'État pour les opérations diplomatiques (ambassades, reconstruction, et programmes de US Aid) et les dépenses concernant les anciens combattants, soit au total de 2003 à 2007, 450 milliards de dollars⁸¹ (de 2003 à 2006, ce coût est de 315 milliards pour l'Irak, qui est pratiquement celui retenu pour la première ligne de l'évaluation de Bilmes et Stiglitz). Le document fait référence à une projection sur dix ans (2007-2016) du *Congressional Budget Office* qui ajoute 202 milliards supplémentaires si le retrait intervient fin 2009 et 406 milliards si les effectifs

⁸¹ Pour la période 2003-2010, l'évaluation du CRS est de 747,3 milliards

sont réduits à 40 000 hommes à partir de 2010 (*Congressional Research Service*, 2007, p 11) soit une fourchette totale de 652 milliards à 856 milliards de dollars.

Le tableau suivant récapitule les différentes études passées en revue.

Tableau 12 : Récapitulatif des principales études produites sur le coût de la guerre en Irak

Auteurs	Méthode	Evaluation (mds \$)
Pentagone (2002)	Coûts militaires directs (p)	50
Lawrence Lindsey (sept.2002)	Coûts militaires directs (p)	100 à 200
House Budget Committee (sept 2002)	Coûts militaires directs (p) Approche par projection (1 ^{ère} Guerre du Golfe) 2 scénarios de victoire éclair (250 000 hommes et la moitié)	48 à 60
Congressional Budget Office (sept. 2002)	Coûts militaires directs (p) Approche par addition de coûts (<i>bottom-up</i>) 2 scénarios de victoire éclair (250 000 et 370 000 hommes) + durée d'occupation	38,5 + (1,4 à 3,8) par mois d'occupation
W. Nordhaus (déc. 2002)	Coûts militaires directs + coûts d'occupation et de reconstruction + coûts macroéconomiques induits (coûts d'opportunité, choc pétrolier) (p) Deux scénarios : rapide et prolongé	99 à 1 924
Congressional Research Service (juin 2007)	Coûts militaires directs + coûts d'occupation et de reconstruction (c) + prévisions CBO 2007-2016 (c et p)	450 652 à 856
L. Bilmes et J. Stiglitz (2006, 2008, 2010)	Coûts budgétaires (y compris occupation, reconstruction, santé) + coûts macroéconomiques induits (coûts d'opportunité, transfert) (c et p)	2 267 (2006) 3 000 (2008) 3 650 (2010)

(p) : prévision ; (c) : constaté

Tableau : auteur

Précisons que toutes ces évaluations sont réalisées du point de vue américain et non de celui des autres parties prenantes, notamment de l'Irak, pays concerné en premier lieu, ce que reconnaissent W. Nordhaus, mais aussi J. Stiglitz et L. Bilmes. De même, elles ne chiffrent pas les éventuelles retombées positives du recours aux armes, supposées pacifier dans un second temps cette zone vitale de l'économie mondiale, ou les possibles effets d'impulsion sur l'industrie américaine ou son développement technologique. Les évaluations de Stiglitz et Bilmes ne tiennent pas compte par exemple de l'effet multiplicateur occasionné par les commandes au puissant complexe militaro-industriel américain, ni des retombées positives sur l'industrie pétrolière ou de l'éviction des contrats russes, chinois et français passés sous Saddam Hussein, au profit des États-Unis. Ils rappellent néanmoins que l'impact économique

des dépenses militaires sur la croissance économique est inférieur à celle des dépenses technologiques ou d'éducation.

La question du coût du financement des opérations est non évoquée ou rejetée par tous les auteurs à l'exception de Bilmes et Stiglitz. Cela tient sans doute au fait que dans un budget, les modalités de financement sont indépendantes des opérations financées (les auteurs sont silencieux sur ce point). Cet argument vaut en effet pour les dépenses courantes d'un budget du fait du principe de fongibilité des ressources budgétaires (non affectation des recettes aux dépenses), mais il nous semble nécessaire de prendre ce coût en compte dans ce cas particulier du fait qu'aux coûts budgétaires supplémentaires correspondent des recettes additionnelles particulières et identifiées. Ce que nous cherchons à connaître est le coût global de ces opérations avec toutes leurs conséquences décalées sur l'économie, notamment à travers l'accroissement de la dette ou des impôts, les effets d'éviction, l'inflation ou la montée des taux d'intérêt. Nous devons raisonner par rapport à l'absence de conflit pour évaluer tout ce que le conflit coûte et éventuellement apporte en termes économiques. Dans cette perspective, le coût du financement doit être pris en compte.

3. Coût de la guerre et coût de la reconstruction

Les approches du coût de la guerre du Pentagone, de Lindsey, de la *House Budget Committee* et du *Congressional Budget Office* effectuées en 2002 sont toutes des évaluations des dépenses militaires dans une approche restreinte. Le coût militaire a surtout un intérêt en termes prévisionnels, avant le conflit pour pouvoir juger de ce qu'il coûtera de façon à en décider, à condition de ne pas oublier les autres coûts générés par le conflit, ce qui n'est pas le cas ici. Outre le fait que ces approches sont erronées, ce coût de la guerre ne présente pas d'intérêt dans un contexte post-conflictuel.

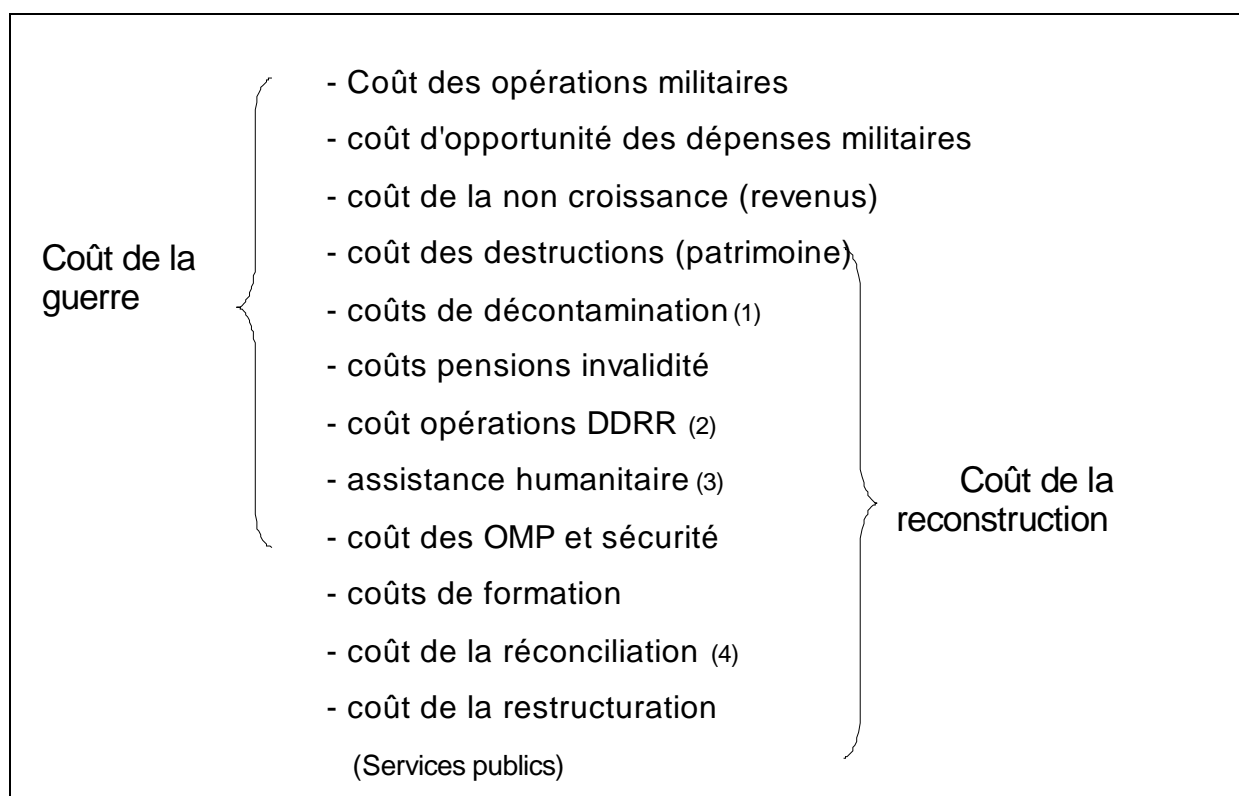
L'évaluation du *Congressional Research Service* est plus large, mais reste basée sur les coûts directs apparaissant dans le budget fédéral américain. Les approches de W. Nordhaus et de L. Bilmes et J. Stiglitz sont globales du point de vue économique, notamment en mesurant les coûts indirects, les coûts d'opportunité et les effets prix avec leurs conséquences.

Observons que le fait d'intégrer les coûts de reconstruction en Irak payés par les États-Unis dans les coûts de la guerre, peut laisser penser que s'acquitter de ces coûts permettrait de relever le pays sortant de conflit. Mais ce qui figure dans les dépenses américaines n'intègre en fait que partiellement le coût de la reconstruction du pays et du conflit civil latent qui éclate avec l'arrivée de la coalition américaine. Ce financement ne résout que partiellement le problème de la reconstruction de l'Irak, et aggrave celui de la dette aux États-Unis. Il

constitue surtout une modalité du cofinancement nécessaire à la reconstruction et ne donne que peu de détails sur la façon dont elle doit s'opérer.

La confrontation de ces évaluations nous montre néanmoins la pertinence d'une approche économique globale et la nécessité de distinguer, à notre avis, le coût de la guerre du coût de la reconstruction. En effet, si le coût de la reconstruction est corrélé au coût des destructions occasionnées par le conflit, il ne l'est pas nécessairement au coût de la guerre qui est d'ailleurs bien supérieur à celui des destructions, notamment du fait des coûts d'opportunité. Les deux coûts (guerre et reconstruction) se recouvrent en partie (Schéma 4). Le coût d'une mine anti-personnel, par exemple, entre dans le coût de la guerre pour un dollar, et le coût du déminage dans le coût de la guerre mais aussi dans celui de la reconstruction. Ce coût du déminage est plus de mille fois supérieur au coût d'une mine et les conséquences sur le gel des terres minées le renchérissent encore, sans compter les victimes qu'elles font une fois le conflit terminé.

Schéma 5 : Coût de la guerre et coût de la reconstruction



(1) Déminage, déblayage, y c. coûts d'immobilisation des ressources utilisées

(2) Désarmement, démobilisation, réinsertion et réintégration

(3) Notamment réfugiés et déplacés

(4) Financement des négociations, conférences, commissions de réconciliation, justice pénale (violation du droit international humanitaire), enquêtes, prisons,...

Schéma : auteur

Du point de vue de la méthode, l'évaluation dépend aussi de l'objectif visé : remise en état de l'économie telle qu'elle était avant le conflit ou remise à niveau de façon à éviter qu'un nouveau conflit ne survienne.

Pour un pays sortant de conflit, atteindre l'objectif de 100% du PIB d'avant le conflit signifierait que le pays a retrouvé ses capacités de production et est reconstruit. Ce critère pouvait sans doute convenir à des pays développés comme la France ou le Royaume-Uni en 1945 car il signifiait avoir retrouvé un certain niveau de production industrielle et l'organisation qui le permettait, mais il est inadapté aux pays en développement, notamment les moins avancés, qui ne retrouvent que le niveau de production d'un état économique sous-développé. Atteindre le niveau d'avant le conflit ne peut constituer pour eux qu'une étape. Si la reconstruction ne devait que réparer les destructions dues au conflit pour se retrouver dans l'état économique qui a précédé celui-ci, les conditions économiques d'un nouveau conflit seraient à nouveau réunies. Le coût de la reconstruction doit donc être défini comme étant le coût de la sortie d'une situation conflictuelle, soit le coût de la paix durable, et se trouve, dans ce cas, bien supérieur au coût de la guerre ou de la remise en état. Nous excluons par conséquent la définition d'un objectif de simple remise en état permettant d'effacer les destructions dues à la guerre. Toutes les évaluations faites dans ce sens présentent ce défaut de conception et ne peuvent que préconiser des programmes de reconstruction voués à l'échec. Le coût de la reconstruction peut donc être défini comme le coût de la remise en route de l'économie de façon à éviter qu'un tel conflit ne se renouvelle.

Enfin, précisons que le terme de « reconstruction » est sans doute mal choisi parce qu'il laisse penser qu'il s'agit de reconstruire le pays comme il l'était, alors que l'enjeu est précisément de le construire différemment. Néanmoins, ayant fait cette remarque importante, nous utiliserons ce terme de reconstruction largement répandu dans la littérature concernant les sociétés post-conflictuelles. On pourrait également parler de « prix de la paix » au lieu de « coût de la reconstruction » ; mais la paix, pas plus que la santé ou la liberté, n'a de prix ; elle a tout au plus un coût, qui peut parfois être très élevé.

De plus, il est nécessaire d'examiner les méthodes des différentes approches possibles de la reconstruction. La littérature économique sur ce point fait apparaître deux méthodes principales : une approche partant du passage en revue des actions à effectuer pour la reconstruction, approche que nous pouvons qualifier de montante (*bottom-up*) et une approche à partir de coûts constatés que nous pouvons qualifier de descendante (*Top-down*).

Une évaluation du coût de la reconstruction selon la première approche (approche montante, *Bottom-up*) consiste à partir d'un constat des destructions et des actions à entreprendre pour éviter que le conflit ne ressurgisse. Le constat peut s'effectuer à partir d'une grille reprenant les rubriques des principales administrations publiques, y compris locales, des infrastructures et des principaux secteurs économiques en détaillant éventuellement les plus développés. La construction d'une telle grille, si elle part de considérations générales quant aux objectifs à atteindre dans l'évaluation, suppose une bonne connaissance du pays, de ses institutions et de son économie. Elle doit être complétée par les lignes de dépenses correspondant aux caractéristiques d'une économie et d'une société post-confliktuelle (coût des opérations DDDR, assistance humanitaire, coût de la sécurité, coût de la réconciliation notamment) et de la mise à niveau nécessaire à un bon fonctionnement économique : formation, restructuration des services publics, investissements supplémentaires...

L'évaluation conjointe de la reconstruction effectuée par les Nations Unies, la Banque mondiale, l'Autorité Provisoire de la Coalition (irakienne) et Bechtel Corporation en 2003 et qui a servi de base à une étude du *Congressional Budget Office* (*Congressional Budget Office*, 2004) en constitue un bon exemple. L'étude porte sur quatre ans et évalue les besoins en fonction de leur urgence : besoins immédiats (2004) et besoins à moyen terme (2005-2007) (voir annexe 7). Elle procède aussi à une évaluation des dettes internationales de l'Irak et des possibilités de financements par les revenus du pétrole selon le niveau de production et des cours. L'évaluation de la reconstruction est effectuée à partir de la liste des départements ministériels, des infrastructures et des principaux secteurs économiques, notamment le pétrole. Elle intègre des programmes de retour rapide à l'emploi, l'administration locale et le déminage, ainsi qu'un budget des investissements pour l'ensemble. L'estimation haute de la reconstruction fait état de 55,3 milliards de dollars pour la période 2004-2007 (Ibid, pp 16 et 20).

Cette évaluation sera, ici aussi, constamment révisée pour tenir compte de la dégradation de la situation. Le montant de 55 milliards de dollars pour la totalité de la reconstruction sur quatre ans apparaît dérisoire si on le compare au coût de la guerre pour les États-Unis, ne serait-ce que la première évaluation de Bilmes et Stiglitz (2 267 Mds) qui chiffre les dépenses engagées sur les budgets américains sur quatre ans (2003-2006) à 336 milliards de dollars.

Plusieurs points ont été mal estimés dans cette évaluation conjointe ou n'ont pu être anticipés :

- 1) - la période de quatre ans est notoirement insuffisante pour la reconstruction du pays dont l'économie sort de trois guerres successives (Iran-Irak, première puis deuxième Guerre du

Golfe) entrecoupée d'une situation d'embargo long avec une sécession de fait d'une partie du territoire (Kurdistan irakien) ;

- 2) - la « débaassisation » de l'administration et des forces de sécurité (armée et police) a contribué à désorganiser durablement le fonctionnement des services publics, pourtant essentiels dans la reconstruction après conflit. Cette purge aurait pu être évitée ou atténuée. C'est une question récurrente dans tout pays sortant de conflit dès lors que l'administration a été tenue par un régime contre une partie de la population. Les effets d'une telle purge sont difficilement quantifiables (on ne peut se contenter des seuls coûts de recrutement et de formation du nouveau personnel), parce qu'il faudrait évaluer la réduction temporaire des capacités institutionnelles ;
- 3) - si la grille d'évaluation prend bien en compte certains aspects spécifiques du contexte post-conflictuel (déminage, société civile, programmes de retour rapide à l'emploi), elle en omet certains (DDRR, formation, assistance humanitaire notamment).

L'autre méthode d'évaluation (approche descendante ou *Top-down*) se base sur l'expérience et part de coûts constatés pour les appliquer à la nouvelle situation. Pour continuer sur notre exemple, le *Congressional Budget Office* (*Congressional Budget Office*, p 15) propose d'estimer le besoin d'assistance extérieur en se référant au montant de l'aide par tête reçue en Bosnie et au Kosovo de la communauté internationale. En Bosnie, ce montant s'élevait à 1300 \$ par habitant et au Kosovo à 2200 \$. Avec une population irakienne estimée à 27,1 millions d'habitants, cela représente une fourchette de 35 à 60 milliards de dollars en aide étrangère.

Ce type d'estimation est évidemment sujet à critique : aucun contexte n'est identique, la durée des conflits n'est jamais la même, l'ampleur des destructions non plus et l'aide est moins fonction des besoins que de la santé des donateurs, voire de leurs intérêts. Surtout, les deux pays retenus, même s'ils ont connu une certaine croissance après la fin du conflit, ne constituent pas des exemples de réussite (taux de chômage supérieur à 30 ou 40%). Cette constatation nous montre qu'au-delà du montant de l'aide et d'une reconstruction avec modernisation, il y a une dynamique économique à impulser. Une approche purement statique de la reconstruction est donc insuffisante. Enfin, ce qui nous intéresse surtout est le chiffrage des besoins réels et non les capacités de financement de la communauté internationale.

Pour récapituler ce que peuvent nous apprendre ces évaluations à travers leurs lacunes et leurs qualités de façon à disposer d'une méthode applicable aux sociétés post-conflituelles, le coût de la reconstruction doit représenter la somme des moyens permettant d'arriver à une paix durable et être distingué du coût de la guerre. Ces deux coûts se recouvrent partiellement et

sont utilisés dans des perspectives différentes. Cerner le coût de la reconstruction suppose une démarche globale compte tenu de la multiplicité des facteurs qui entrent en ligne de compte et ne peut se limiter à une approche purement budgétaire. La prise en compte des coûts spécifiques au contexte post-conflictuel est nécessaire et doit faire l'objet d'une évaluation précise et exhaustive. Le coût du financement doit aussi entrer en ligne de compte. Enfin, à côté des approches classiques présentées ci-dessus, il est nécessaire d'avoir une approche dynamique, prenant en compte le facteur temps.

Pour ces différentes raisons, il est nécessaire d'examiner ce que coûte la reconstruction dans une perspective de paix en analysant l'économie des sociétés post-conflituelles pour vérifier et affiner ce que nous avons défini comme coût de la reconstruction. Pour cela, nous allons passer en revue l'impact d'un conflit armé sur les variables déterminant la reprise économique et les équilibres macroéconomiques. Tous les déterminants de la santé économique d'un pays sont affectés en profondeur. L'« environnement », notamment la sécurité ou l'environnement des affaires, prend dans ce type de contexte, une importance considérable qui rend nécessaire son étude. Bien diagnostiquer le coût de la reconstruction, et surtout, bien comprendre la dynamique d'une économie post-conflituelle, nous donneront des outils d'évaluation des programmes de reconstruction.

Cette première partie nous a montré qu'il était nécessaire d'analyser les causes des conflits armés et le fonctionnement d'une économie de guerre à travers le comportement spécifique des agents économiques, y compris des groupes rebelles, et de définir le coût de la reconstruction. Cette étude souligne trois problèmes auxquels il faudra veiller dans la perspective d'établir une paix durable :

- celui des inégalités horizontales comme cause des conflits civils,
- l'état de dégradation des finances publiques au moment où la demande de fonds publics devient maximum à la fin du conflit,
- et l'importance de la fin des activités criminelles de certains groupes de guérillas (problème de la réintégration économique).

Nous sommes maintenant en mesure de comprendre le défi économique auquel est confronté un pays sortant de conflit, ayant cerné ce qui le cause et ce qui le caractérise, le défi du passage d'une économie de guerre à une économie de paix durable. Il nous faut donc analyser les caractéristiques économiques des sociétés sortant de conflit.

Seconde partie :

Analyse des caractéristiques économiques des sociétés post-conflictuelles

« Notre passé est triste,
notre présent est catastrophique,
heureusement, nous n'avons pas d'avenir ! »
Proverbe arménien.

Le défi économique que doit relever une société sortant de conflit est de passer d'une économie de guerre telle que nous l'avons décrite dans la partie précédente à une économie de paix stable et permettant de ne pas retomber dans le conflit. Avec le silence des armes se produit une réduction des dangers dont le sentiment va en se fortifiant à mesure que la peur s'efface pour laisser place à plus de sécurité. Mais contrairement à un conflit interétatique, les ennemis de la veille sont toujours là, parfois voisins immédiats, en tous cas potentiels.

Il n'y a dans ce type de fin de conflit, ni l'allégresse de la victoire, ni la sécurité retrouvée d'une véritable paix, ni la confiance dans l'avenir, mais la méfiance, l'incertitude et le désarroi que la ruine a laissés, partagés avec l'espoir, désormais au moins possible, de jours meilleurs.

Les tensions subsistent, car un cessez-le-feu est rarement, sinon jamais, l'aboutissement d'une entente de fond. Le silence des armes n'est souvent que le résultat d'un rapport de forces, parfois obtenu par épuisement de l'adversaire, qui laisse même les vainqueurs sans gloire ni joie, si toutefois il y a des vainqueurs. Soit la guérilla a été décapitée (Savimbi en Angola en 2002, le LTTM au Sri Lanka en 2008) laissant des vaincus sans espoir, soit une intervention internationale a secouru des victimes sans victoire (Bosnie, 1995, Timor Leste en 1999, dans une moindre mesure Kosovo en 1999), soit une coalition internationale ou américaine défait un régime mais ouvre une cohabitation extrêmement tendue (Kosovo, 1999) ou une guerre civile doublée d'un rejet du libérateur devenu force d'occupation (Afghanistan, Irak), soit,

enfin, un conflit en chasse un autre sur des territoires immenses sans cohésion nationale (le Sud-Soudan laisse place au Darfour, le Katanga respire quand les Kivus s'enflamment en RDC, échecs répétés des mandats ONU et des États-Unis en 1992-1994 ouvrant une période de chaos continu en Somalie). Dans tous ces conflits, ce n'est pas la liesse qui succède à la guerre, mais l'amertume, la méfiance et l'abattement tempérés par l'espoir. Par nature, les conflits civils ne sont jamais une victoire pour un pays. Personne ne gagne ces guerres, et la paix elle-même semble parfois perdue.

Pourtant, ce qui change avec la cessation des hostilités, c'est que le pays considéré, dont l'économie a été dévastée, voit le niveau de danger baisser, sans pour autant que la population se sente en sécurité du fait que les ennemis de la veille doivent désormais cohabiter (cf. chapitre 1, première partie sur la fin des conflits). La dynamique économique et politique change du simple fait de n'être plus en guerre :

- le pouvoir a changé de mains, ou il est partagé avec de nouvelles composantes, ce qui fait naître une autre fragilité, mais aussi de nouveaux espoirs ;
- la pression due à l'adversité, qui pesait sur les factions en lisse, baisse ;
- le territoire n'est plus fractionné ;
- les communications redeviennent possibles, à défaut parfois d'être physiquement praticables ;
- l'incertitude diminue, ce n'est plus l'urgence militaire qui dicte l'ordre du jour, mais la reprise en compte de l'avenir, même si des questions d'urgence humanitaires demeurent ;
- des opportunités économiques apparaissent, malgré un risque qui reste élevé, quoiqu'inférieur à celui d'une guerre ;
- de ce fait, les anticipations des agents changent, notamment par rapport à l'investissement et à l'épargne (donc à la consommation).

Le problème est que l'offre est déstructurée et ses capacités en partie détruites, que la demande solvable est faible et que l'épargne est insuffisante.

D'un point de vue économique, une fois la paix revenue, les usines se remettent-elles pour autant à tourner ou les champs à être retournés ? La guerre a dicté l'urgence, l'après-guerre oblige à penser le long terme. Il faut se remettre dans une autre perspective, alors que le paysage après la bataille fait découvrir l'ampleur du problème et l'absence de moyens pour les résoudre. C'est ce que nous cherchons à établir dans cette partie : l'état des problèmes à résoudre et les moyens disponibles pour le faire.

Peut-on appliquer les méthodes utilisées lors du Plan Marshall et qui ont contribué au redressement de l'Europe ? Est-ce que ce contexte particulier des guerres civiles a une incidence en termes économiques ? Est-ce que certains problèmes sont spécifiques à celui-ci ? C'est cela aussi qu'il faut établir, car si c'est le cas, ce que ces quelques réflexions suggèrent, nous devons étudier ensuite si ces spécificités sont bien prises en compte dans les programmes de reconstruction.

Au-delà de la diversité des conflits civils, la confrontation violente entre plusieurs forces armées sur un territoire mettant en jeu des populations aboutit toujours à la dégradation sévère de l'état économique d'un pays qui présente alors des caractéristiques typiques de ce type d'expérience. Ce constat, qui ouvre une publication du Bureau d'Evaluation du PNUD (Ahmed, Kulessa et Malik, 2002) autorise à décrire les caractéristiques générales de pays sortant d'un conflit armé, sachant que ces différentes caractéristiques prennent une importance relative dans chaque cas particulier. Le but premier est de se donner des repères, d'avoir une grille de lecture adaptable, chaque pays devant faire l'objet d'une étude particulière. Ces caractéristiques semblables ne peuvent pas toujours être illustrées de façon précise par les indicateurs macro-économiques car les statistiques sont souvent indisponibles du fait des circonstances (disparition d'archives, désorganisation de l'administration, insuffisances de l'appareil statistique...).

L'objectif de notre recherche est d'identifier ces éléments qui caractérisent particulièrement ce type de contexte et qui pourraient ainsi contribuer à expliquer les résultats décevants des politiques de redressement. Il importe notamment de comprendre comment fonctionne ou dysfonctionne ce type de société et comment l'environnement qui résulte d'un conflit civil peut déterminer le niveau de l'activité économique. De nombreux aspects des sorties de conflit ont été depuis longtemps développés et constituent des points d'accord entre économistes, par exemple sur les aspects de la reconstruction matérielle ou sur la remise en route des administrations. Il n'est donc pas nécessaire de s'étendre sur ces points, nous les remettrons en perspective par rapport à l'étude que nous avons faite des caractéristiques économiques des guerres civiles (chapitre 3 de la première partie). D'autres points nous paraissent avoir été oubliés ou minimisés, nous y prêterons davantage d'attention pour les faire ressortir.

La difficulté de cette étude consiste à se faire une idée suffisamment générale pour qu'elle s'applique à chaque pays, mais suffisamment précise pour qu'elle permette de caractériser les spécificités du contexte économique post-confliktuel de façon à pouvoir préconiser

ultérieurement des solutions. Chacun de ces problèmes pour chacun des pays sortant de conflit pourrait faire l'objet d'une thèse à lui seul. Mais notre démarche est de chercher des éléments d'appréciation à travers la définition de ces spécificités économiques communes, pour juger de la pertinence des programmes de reconstruction, dont l'inspiration et la conduite émane des mêmes acteurs. Il convient donc d'être assez exhaustif dans notre étude que nous illustrerons d'exemples pris dans les analyses de pays produits par la littérature académique ou les rapports et études d'organisations internationales.

Nous nous dotons de cette façon d'un instrument d'évaluation de la pertinence des programmes de reconstruction. Cette démarche se voulant générale en dégagant des caractéristiques communes plus ou moins prononcées, elle présente une limite intrinsèque : si un programme de reconstruction ne prend pas en compte les spécificités d'un pays et que celles-ci ont un impact sur le fonctionnement économique de la société, ce n'est pas cette démarche qui nous permettra de le voir, mais la connaissance de ces spécificités qu'il faut étudier alors par ailleurs.

De plus, les sorties de conflits constituent un sujet particulièrement complexe dans la mesure où les dimensions politiques, militaires, économiques, sociales ou humanitaires s'enchevêtrent et rendent souvent difficile l'analyse d'un aspect particulier. Même en adoptant le seul point de vue des sciences économiques, le sujet reste extrêmement compliqué puisqu'il fait intervenir de larges champs de l'analyse économique dans une situation que les différents corpus théoriques ont peu décrite.

Aussi, cet état des lieux des principaux problèmes économiques post-confliktuels est dressé en faisant abstraction de l'intervention extérieure, intervention que nous étudierons dans la partie suivante. Cette méthode permet de faire apparaître plus nettement les problèmes spécifiques des pays sortant de conflits, considérés en dehors de toute aide et, surtout, dans une seconde phase, de mieux faire apparaître en quoi l'aide extérieure contribue à les résoudre cette distinction dans l'approche permet de se doter de repères pour pouvoir juger de l'efficacité des programmes de reconstruction, notamment en quoi ils sont adaptés à la situation. Pour mieux faire ressortir les spécificités des contextes post-confliktuels, nous écartons aussi, pour le moment, les préconisations en termes de politique économique qui résulteront du constat effectué.

Nous pourrions suivre la même trame que celle utilisée au chapitre 3 concernant l'économie de guerre (impact d'un conflit sur le marché des biens et services, comportement des agents économiques et conséquences en termes macroéconomiques), mais les caractéristiques décrites dans ce chapitre précédent sont simplement à adapter, certains constats sont déjà faits.

Par rapport à une économie de guerre, nous allons donc tout d'abord étudier en quoi le contexte post-conflictuel influence les déterminants de la croissance en analysant les facteurs de production et les conditions d'exercice de l'offre (chapitre 5). Nous analyserons dans les chapitres suivants les problèmes de développement spécifiques à ces contextes et l'évolution de l'environnement institutionnel (chapitre 6). Nous pourrons alors aborder la question des grands équilibres macroéconomiques et terminer par une mise en perspective des spécificités économiques des sociétés post-confliktuelles (chapitre 7). Cette démarche nous permettra ainsi de disposer d'un cadre d'analyse visant à apprécier l'efficacité des programmes économiques mis en œuvre et que nous décrirons dans la partie suivante.

Chapitre 5 : Contexte post-conflictuel et déterminants de la croissance

Dans le cadre de cette partie, nous analysons l'état des facteurs de production, les conditions d'exercice de l'offre et les conséquences en termes d'organisation de l'activité après avoir examiné les caractéristiques de la demande.

Par rapport à notre étude sur les économies en temps de guerre, la demande se trouve toujours forte et orientée sur les biens de première nécessité, mais peu solvable du fait que le conflit a réduit les revenus et les patrimoines. Une nouvelle demande apparaît, également peu solvable, sur les matériaux de constructions, les outils, équipements, à la fois pour les ménages et pour les entreprises. Dans les pays à bas revenus ou à faible développement humain, c'est-à-dire la quasi-totalité de ceux que concernent notre étude, l'offre, déjà insuffisamment développée avant la guerre, subit en plus les destructions de celle-ci. Le problème est double et en partie lié : l'offre est insuffisante du fait des destructions et de la désorganisation et la demande est peu solvable, notamment parce que l'offre est faible et génère peu d'emplois. L'économie se trouve dans une situation de blocage : les entreprises ne peuvent investir ou employer du fait de l'insuffisance de la demande solvable et de fonds disponibles, et les ménages ne peuvent investir ou consommer du fait du chômage. Car le problème qui apparaît sur le marché des biens et services se répercute sur celui du travail où la demande est insuffisante et où l'offre se trouve accrue du fait de la démobilisation et des retours de déplacés et réfugiés. Il y a donc une dynamique à trouver qui permette de résoudre ce double déséquilibre et qui, sur le marché des biens et services se traduit par la nécessité d'une double relance à opérer, à la fois sur la demande et sur l'offre, ce qui suppose des moyens conséquents, lesquels font défaut.

Distribuer du pouvoir d'achat par des accroissements de salaires dans une société où le taux de chômage est très élevé et l'emploi formel peu répandu revient à provoquer des inégalités sociales alors que les tensions de l'après conflit restent souvent vives. En effet, seuls les salariés pourraient profiter de cet accroissement de pouvoir d'achat alors qu'ils sont déjà

favorisés par leur appartenance au secteur formel. Cette solution est donc à écarter, de même celle qui consisterait à distribuer des denrées à grande échelle parce qu'elle générerait une économie d'assistés. Cela n'est envisageable que dans des situations de catastrophe humanitaire et à court terme. C'est donc vers l'offre qu'il faut se tourner pour encourager la reprise de l'activité en faisant l'hypothèse que la loi des débouchés de J.B. Say fonctionne mieux dans une économie où la demande est si forte que les fuites sont minimales et les ressources distribuées, immédiatement et quasi-totalement utilisées. C'est une raison supplémentaire d'analyser l'offre, alors que la demande reste orientée sur les biens de première nécessité auxquels s'ajoutent les biens d'équipements et les matériaux de construction.

Pour analyser l'offre, une approche en termes de facteurs de production (capital et travail) contribuant à la croissance permet d'évaluer l'impact d'un conflit sur le processus de création de richesses et de rendre compte de nombreuses évolutions survenues dans le conflit. Nous commencerons par le facteur travail (§ 1), pour étudier ensuite le problème des destructions et de l'insuffisance de capital (§ 2). Il sera utile de compléter cette approche par la prise en compte de l'impact du contexte post-conflictuel sur l'environnement (§ 3) et sur l'organisation de l'activité économique (§ 4).

1. Conséquences démographiques du contexte sur la disponibilité et la qualité du facteur travail

Le facteur travail est affecté quantitativement par les conséquences démographiques induites par le conflit mais aussi qualitativement du fait des dysfonctionnements du système éducatif et de formation pendant le conflit, ce qui se répercute sur le niveau des qualifications. Analysons successivement ces deux aspects.

1.1. Evaluation quantitative des dégâts démographique

D'un point de vue quantitatif, les sociétés sortant d'un conflit armé présentent dans des proportions variables les caractéristiques suivantes :

- les victimes sont la première conséquence d'un conflit armé, et cela se traduit par une réduction quantitative du facteur travail, du fait à la fois des décès mais aussi des invalides et, provisoirement, des personnes déplacées, ce, avec des effets décalés ;
- une estimation récente du PNUD basée sur les chiffres disponibles de neuf pays sortant de conflit évalue entre 2 et 29% selon les pays la proportion de « morts au cours de combats » parmi l'ensemble des victimes des guerres civiles (Ohiorhenuan, J.

et Steward, F. 2008). Les civils sont les principales victimes des conflits actuels pour deux raisons principales. D'une part, les conflits qui se déroulent dans des États déjà fragiles aux structures de santé défaillantes et à la sécurité alimentaire insuffisante jettent les populations civiles dans un état de vulnérabilité propice à la propagation de maladies ou à l'insuffisance alimentaire. Le déplacement de ces populations déjà fragilisées produit ensuite des effets catastrophiques. La promiscuité des camps enfin et leurs difficultés d'approvisionnement éventuelles favorisent les pandémies. D'autre part et comme nous l'avons vu, les populations civiles sont devenues elles-mêmes des cibles et des enjeux dans les combats, à la fois pour les piller ou pour réduire l'efficacité militaire de l'adversaire (Azam et Hoeffler, 2002) ;

- les encoches sur la pyramide des âges n'apparaissent donc que faiblement chez les hommes entre 16 et 40 ans mais touchent les populations civiles vulnérables : femmes enceintes ou allaitantes, personnes âgées ou invalides, enfants de moins de cinq ans au moment du conflit mais aussi après le conflit où les conditions de santé ne changent pas rapidement. Ces modifications de la répartition par âge de la population ont des conséquences durables.
- d'un point de vue démographique, les taux de natalité et de fécondité connaissent généralement un regain après un conflit, notamment du fait de la recomposition des familles, mais la persistance de la prévalence de maladies est également observée ainsi que leurs conséquences sur la mortalité infantile ou maternelle. Ces deux effets contraires sont à étudier pays par pays. Le conflit peut aussi avoir eu un effet négatif sur la natalité et encouragé la migration, qui se poursuit après le conflit quand il devient plus sûr de circuler. C'est ce qui est observé en Bosnie après 1995, alors que l'Afghanistan ou le Rwanda voient leur population croître à nouveau à des taux élevés. Toute généralisation est donc à proscrire. Cette constatation doit rendre prudent sur l'utilisation de modèles statistiques dans la mesure où de forts taux d'accroissement de la population dans certains pays d'un échantillon peuvent compenser un taux faible dans d'autres, même si cela apparaît dans les écarts mesurant la dispersion de la distribution de la variable ;
- les conséquences sur l'âge médian ou l'espérance de vie doivent être étudiées selon les pays, car certains phénomènes peuvent se compenser (forte natalité d'après-guerre, mais forte mortalité infantile pendant et après le conflit, accroissement de la mortalité des personnes âgées). L'espérance de vie baisse.

- Par exemple, l'Iran a eu environ 600 000 morts dans le conflit, certes non civil, avec l'Irak entre 1980 et 1988, mais sa population a augmenté de 60% entre 1975 et 1988, faisant baisser l'âge médian. En 1988, son PIB était équivalent à celui de 1975, mais l'accroissement démographique réduisait le PIB par habitant de 40% par rapport à cette époque (Devaux, 2003).
- Ces transformations de la pyramide des âges ont des conséquences sur les rapports actifs/inactifs et déterminent d'éventuels besoins supplémentaires importants en termes de santé et d'éducation, ce qui déséquilibre le mode de fonctionnement antérieur. Il s'agit de transformations aux effets profonds et durables. Ce type de considérations est généralement absent de la littérature. Il est cependant essentiel d'y prêter attention lors de l'étude d'un pays en particulier et voir si le programme de reconstruction intègre ce paramètre.
- Les invalides constituent une population particulière générée par les conflits et représentent un coût supplémentaire récurrent dans les dépenses de santé, qu'elles soient assumées par l'entourage ou la collectivité.
- Enfin, un problème particulier, également caractéristique des contextes post-confliktuels est l'inertie au retour des déplacés et réfugiés. Ce non-retour représente une réduction de la main d'œuvre disponible et de la demande et a pour conséquence la non valorisation des terres que les réfugiés ou déplacés détiennent ou la non reprise des activités antérieures, d'où une perte de revenus, alors que leur présence dans une autre région déséquilibre les marchés du travail et des biens et services localement, provoquant des frictions avec la population locale. Cet aspect sera étudié plus loin (cf. infra, chapitre 6, § 1.2, « Le problème du déplacement prolongé, entrave au redressement »).

1.2. Répercussions sur le système éducatif et le niveau des qualifications

Du point de vue qualitatif, la perte générée par le conflit désorganise l'économie et les sociétés post-confliktuelles doivent faire face à un vaste chantier de formation :

- Un pays détruit peut se reconstruire efficacement dès lors que les compétences requises se trouvent encore sur son sol. C'est une des leçons qui peuvent être tirées de l'expérience du plan Marshall et du redressement européen et japonais.

Le processus de formation et d'apprentissage pour n'importe quel métier est un processus continu permettant la relève entre générations. Il est d'autant plus long que le métier est complexe et qu'il génère de valeur ajoutée. Or, les conflits provoquent

des ruptures, à la fois par la disparition ou l'invalidité d'artisans, de techniciens ou d'entrepreneurs (décès, migration, invalidité) et par la non-formation des nouvelles cohortes devant assurer la continuité pendant toute la durée du conflit. Dans certaines zones, villages ou quartiers, des métiers artisanaux, nécessaires au fonctionnement de toute économie et particulièrement d'une économie peu développée, sont devenus ainsi absents, provoquant des perturbations dans d'autres métiers (par exemple, absence d'un maréchal-ferrant dommageable aux agriculteurs, d'un menuisier pour les maçons, d'un chaudronnier pour les ustensiles). Le diagnostic doit prendre en compte ces besoins de formation. Ils peuvent se résoudre de façon spontanée : un menuisier en formera d'autres qui s'établiront à leur compte ensuite, mais le processus est long. Il est possible de l'organiser, ce qui représente un coût à court terme au moment où la demande est la plus forte (non disponibilité de la main d'œuvre déjà formée à court terme) mais un investissement à moyen terme.

- Analysons l'impact d'une guerre civile sur la rupture d'une formation professionnelle. Le calendrier des guerres civiles étant rarement calqué sur celui des années scolaires, l'année de formation au moment du déclenchement est perdue, de même que celle qui en voit la fin, soit deux années perdues. En supposant un métier nécessitant un apprentissage de deux ans, une guerre civile de sept ans⁸² représentera une perte de formation de neuf cohortes si la formation est interrompue dès la première année du conflit et ne reprend que l'année suivant sa fin. Ceci suppose que les personnes qui ont arrêté leur formation la reprennent, qu'ils le veuillent et surtout le puissent, ce qui est peu probable, vu le temps écoulé et les changements survenus. Dans ce cas (non reprise), la perte est de onze cohortes, car il faut recommencer tout le cycle dans l'année suivant la fin du conflit pour sortir deux ans plus tard une première promotion (voir Schéma 6).

On peut le formaliser de façon simple : soit n la durée de la formation, D_{GC} la durée de la guerre civile et D_{RF} la durée de la rupture de formation.

Dans l'hypothèse où les personnes en formation reprennent celle-ci après la fin du conflit, on a :

$$D_{RF} = D_{GC} + 2$$

⁸² Durée moyenne d'un conflit armé civil selon Collier, Hoeffler, Söderbom (2004).

Schéma 6 : Impact d'une guerre civile de 7 ans sur la rupture d'une formation de 2 ans

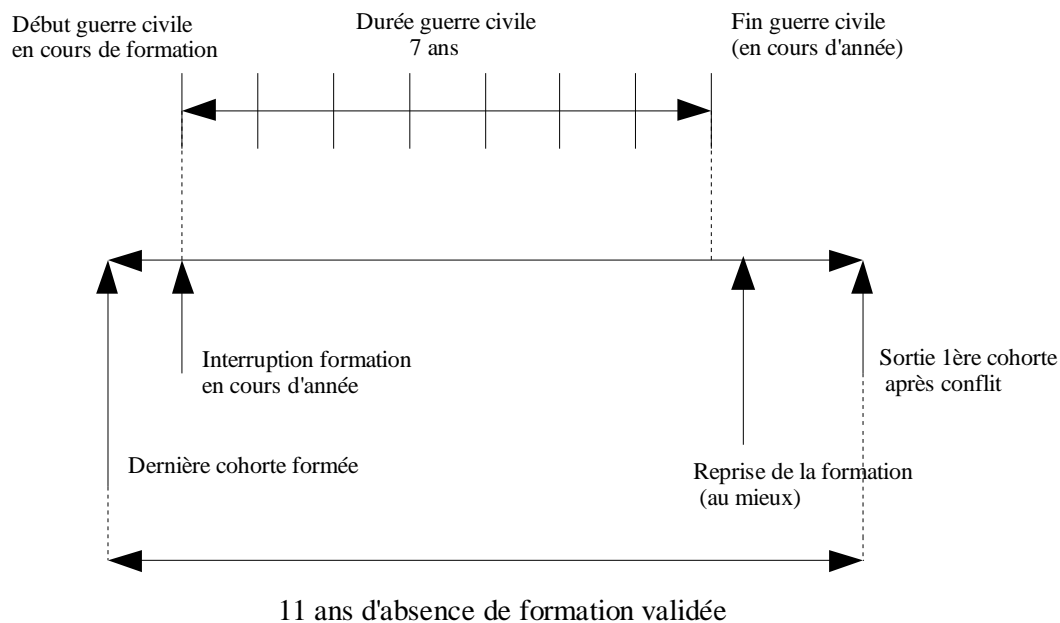


Schéma : auteur

En supposant que les formations interrompues avant le conflit soient abandonnées, la perte est plus importante puisque aucune personne dans un cycle ne le valide (soit $n-1$ années). La dernière année validée est celle précédant le déclenchement du conflit et il faut attendre n années après la reprise suivant l'arrêt du conflit (qui fait perdre une année) :

$$D_{RF} = D_{GC} + 1 + (n + 1)$$

$$\text{Soit : } D_{RF} = D_{GC} + (n + 2)$$

Dans notre exemple (formation sur deux ans, conflit de sept ans), s'il s'agit d'un métier dont l'exercice s'effectue sur 40 à 50 ans, cette rupture représente 20 à 25% des effectifs compétents non renouvelés sur le métier considéré. Il faut y ajouter les décès, les migrations et les invalides et en retrancher toutes les personnes qui ont pu être formées malgré le conflit, notamment dans les zones où peu de combats se sont déroulés. On pourrait estimer la perte de compétence entre un quart et un tiers des effectifs dans le métier avec les hypothèses retenues dans notre exemple. De plus, le problème de formation après un conflit est d'autant plus fort que les personnes formées font face à une demande accrue et sont moins disponibles pour en former d'autres (goulet d'étranglement). Plus la formation s'allonge ou plus le conflit dure, plus ces conséquences s'accumulent. Le problème est en effet plus important pour les qualifications longues (médecins, ingénieurs...), car même si une formation sur le tas dans ces domaines peut apporter des compléments, elle ne peut combler certaines lacunes théoriques.

Si on part de l'hypothèse qu'un artisan forme l'apprenti qui le remplace en deux ans, il devra fournir en outre un effort de formation pour un autre apprenti qui remplacera celui qui n'a pu être formé, le surcroît de formation par artisan étant établi à partir de la formule précédente.

Ainsi, en Sierra Leone, où le conflit a duré 11 ans, si on prend le cas d'un apprentissage en deux ans d'un chaudronnier, il manquait à la fin du conflit 15 cohortes de chaudronniers, soit environ la moitié de cette population professionnelle d'avant-guerre. En effet, l'espérance de vie étant descendue à 42 ans, et en prenant un exercice du métier de 14 ans à 42 ans, y compris les deux ans d'apprentissage, cela donne 28 ans d'exercice de la profession. Les chaudronniers en place devront former deux apprentis environ au lieu d'un du fait des conséquences du conflit, soit pendant quatre ans sur 26 au lieu de deux. Cet effort peut sembler modéré, mais le problème est qu'il doit intervenir le plus tôt possible après la fin du conflit car il manque alors près de la moitié des chaudronniers du pays et que les besoins en ustensiles et réparation n'ont jamais été aussi importants. C'est aussi ce type de problèmes très concrets qu'il faut savoir résoudre pour relancer l'économie d'un État fragile sortant de conflit, encore faut-il le poser. Aucun métier n'échappe à ce besoin de formation, à l'exception de celui des armes.

La solution pratique, pour ne pas dire de fortune, qui est de fait adoptée est l'exercice d'un métier par des personnes non ou peu qualifiées pour le faire. L'exemple que nous analysons plus loin (chap. 6, §1.4). Conséquences sur le développement) montre qu'en 2010, 73% des 170 000 enseignants du ministère de l'éducation en Afghanistan n'ont pas le niveau requis pour l'exercice de leur métier. Mais ils l'exercent tout de même. Cette perte de qualité du facteur travail, en fait de capital humain, n'est pas sans conséquences sur le niveau de la production et des prestations.

Une autre piste de solution peut consister à former des personnes dans les camps de déplacés et réfugiés, ce qui leur permettrait d'être occupé, d'avoir un métier et d'être opérationnel dès leur retour. Retenons ici que la formation dans les camps de réfugiés au cours des conflits doit constituer une priorité absolue à côté des contraintes de première nécessité de façon à ce que les problèmes de goulets d'étranglement et de non-formation soient résolus. Renvoyer, comme fait le HCR aujourd'hui, les réfugiés ou déplacés avec une ration alimentaire de trois mois dans leur lieu d'origine, sans formation pour ceux qui n'en avaient pas, constitue en fait une aggravation des problèmes des sociétés post-confliktuelles. Selon le HCR, 71% des réfugiés afghans vivant encore au Pakistan en 2009 (soit deux millions de personnes), n'ont reçu aucune éducation formelle et 89% n'ont pas de compétences. Lorsqu'ils reviennent dans leur lieu d'origine, les enfants devenus et qui ont grandi dans les camps n'ont pas ou peu de

formation, ce qui les assigne à des travaux non qualifiés, en général dans l'économie informelle, et prive la société d'une production de valeur économique.

Une troisième piste enfin est d'organiser des centres de formation et d'apprentissage, et lorsqu'il en manque, de former des formateurs, ce qui nous renvoie à la question classique de qui forme les formateurs, alors qu'il y a insuffisance d'offre à ce niveau. Il n'est donc possible que de distraire temporairement une partie de cette offre de professionnels formés en organisant des formations intensives. Pendant cette durée, l'offre de professionnels dans une branche, à tous ses niveaux, est donc partiellement indisponible pour la production au moment où les besoins sont les plus importants. C'est un facteur ralentissant de la reprise économique. Il est particulièrement important de le prendre en compte dans les programmes de reconstruction, car cela constitue un double coût : celui de la formation et celui de la réduction d'offre temporaire qu'elle génère, avec ses conséquences en chaîne.

De plus, nous nous trouvons devant un phénomène en cascade, bien connu des démographes : les personnes non-formées ne pourront pas former à leur tour les suivantes, si bien que le déficit se répercute dans le temps en s'amplifiant à mesure que les formateurs disparaissent.

Enfin, ajoutons à l'interruption des études et des formations le problème de la fuite des cerveaux, on comprendra que le pays s'est vidé, dans des proportions variables, de ses compétences au moment où il en a le plus besoin.

La déqualification abaisse le niveau des compétences, ce qui entrave la valorisation économique et appauvrit la valeur ajoutée, c'est-à-dire, globalement, le PIB. L'effort de formation à fournir est donc proportionnel à la durée du conflit et à celle de la formation, et son absence au PIB. Cet effort doit être systématiquement encouragé à la fin d'un conflit, alors que les conditions ne s'y prêtent pas. La perte de qualifications due au conflit est considérable. Ce problème, à notre avis conditionnel du redémarrage des économies post-confliktuelles, n'est évoqué que de façon très générale dans la littérature et les programmes de reconstruction (perte de qualification, éventuellement programmes de formation). Il n'est jamais évalué dans une approche temporelle dynamique. Le problème de la formation est déjà en temps normal une des clefs du développement. Dans un contexte post-conflituel, l'insuffisance habituelle se double d'une pénurie de compétences et de capacités institutionnelles insuffisantes.

Le problème de la scolarisation, qui conditionne en partie celui de la qualification professionnelle, sera traité plus loin avec celui de l'accès à la santé (chapitre 6, § 1.4. Le défi de la re-scolarisation).

Pour prendre le cas du Kosovo, les mesures prises par Belgrade à l'encontre des Kosovars albanophones à partir de juillet 1990 se sont traduites par le licenciement de 90% des Albanais des entreprises publiques et des administrations (outre l'exclusion de 450 000 élèves, étudiants et enseignants du système d'éducation). Après l'arrivée de l'OTAN en juin 1999, le départ de nombreux cadres serbes a empêché le redémarrage des entreprises et des administrations.

Le nombre de décès constitue le côté le plus voyant, parce que le plus dramatique, des conséquences démographiques de la guerre et occulte les modifications de la pyramide des âges, du rapport inactifs sur actifs, et surtout le problème des compétences et de leurs répercussions sur l'offre et la demande. De même, les destructions physiques, côté le plus impressionnant de la guerre, ne doivent pas faire oublier d'autres aspects tout aussi importants de la réduction du capital.

2. Les destructions physiques : le haut de l'iceberg de l'insuffisance de capital

La cessation des hostilités ouvre l'heure du bilan des destructions : c'est un point sur lequel il y a peu de divergences. Les experts évaluent les dégâts matériels. Il s'agit avant tout d'avoir une organisation efficace pour un recensement aussi exhaustif que possible sur l'ensemble du territoire, à partir d'une méthode qui puisse être largement diffusée et en s'appuyant sur l'administration territoriale ou ce qu'il en reste, c'est là un problème. Nous avons déjà distingué deux démarches d'évaluation des coûts de reconstruction (chapitre 4, § 1.3) : la démarche descendante (*Top-down*), très approximative et souvent inadaptée et la démarche ascendante (*Bottom-up*) dans laquelle nous nous situons pour la préciser. Nous nous intéressons non seulement au capital productif, mais plus largement aux infrastructures et au logement.

2.1. Quelques principes méthodologiques pour conduire une évaluation

Il s'agit tout d'abord de distinguer entre secteur public et secteur privé pour effectuer un recensement, car cela renvoie à des acteurs et des logiques de financement différentes. Pour le premier, ce recensement porte sur les bâtiments administratifs (y compris santé et éducation), ceux des collectivités locales, les infrastructures de communication (routes, ouvrages d'art, ports, aéroports). Pour la propriété privée, il s'agit de distinguer entre les secteurs productifs, y compris agricole, et logement. Dans les deux cas, on veille à établir le degré de destructions

du bâtiment, de l'infrastructure ou des équipements considérés (voir encadré 5.1. sur le Kosovo). Dans ce type d'évaluation, les points qui doivent retenir l'attention sont :

- la méthode employée pour évaluer le coût. Plusieurs méthodes sont possibles selon le type d'actif : coût historique figurant dans le bilan ou l'inventaire en l'actualisant, coût de remplacement à l'identique, coût de réparation aux normes actuelles. Pour une entreprise, il est également possible de procéder à une évaluation en termes d'actualisation des flux de trésorerie bénéficiaires. Ces méthodes ne sont valables que dans le secteur formel et uniquement si les données existent et sont récentes. Le coût de réparation aux normes actuelles semble être la solution la plus pertinente dans le contexte envisagé, notamment pour les administrations ou les logements, en sachant qu'il s'agit surtout d'un souhait. Pour les entreprises, la question se pose de façon plus pragmatique, car ce sont des agents privés qui vont financer cette reconstruction, des dommages de guerre étant difficilement envisageables après une guerre civile dans un pays en développement. Mais ce chiffrage intéresse les autorités publiques de façon à évaluer les financements susceptibles d'être demandés aux banques, ou à des financeurs extérieurs, que ce soit dans le cadre de programmes d'aide ou de prêts internationaux commerciaux. Même si les fonds ne sont pas obtenus, le chiffrage permet de connaître le besoin restant à couvrir, ce qui peut expliquer ensuite les problèmes éventuels de reprise (insuffisance de capitaux, tensions sur les taux et sur les prix) ;
- la surestimation des coûts, dans le but d'obtenir des financements plus larges. C'était déjà le cas lors de la première évaluation produite à l'occasion du Plan Marshall par les seize pays bénéficiaires suite à leur réunion à Paris en juillet 1947 : le Comité de Coopération Economique Européenne chiffré un total de 29 milliards de dollars pour quatre ans que les Américains trouvèrent trop haut. Une deuxième évaluation du comité établit des besoins à hauteur de 22,5 milliards, qui furent ramenés à 17 milliards de dollars, suite à la contre évaluation de la commission Harriman qui insistait sur l'exigence de relèvement par eux-mêmes que devaient trouver les européens ;
- ainsi, lors de la Conférence des donateurs de Tokyo en 2002 sur l'Afghanistan, le gouvernement provisoire rendit une estimation surévaluée par rapport aux estimations de la Banque mondiale;
- une évaluation n'est pas une simple liste de besoins, comme ce fut le cas pour la première évaluation du plan Marshall. Il est utile de distinguer des actions temporaires

(notamment humanitaires) et des actions à long terme, sachant qu'elles peuvent être entreprises simultanément, dès le départ. Il doit y avoir une vision économique cohérente à long terme, s'appuyant sur les ressources et les compétences locales, ce qu'il faut aussi évaluer. La cohérence territoriale doit être analysée pour déterminer les priorités en termes de voies de communication et de transport. Compte tenu des capacités d'offre limitées, des priorités doivent être établies de façon réaliste ;

- l'oubli des disparitions. Les destructions matérielles constituent le côté le plus voyant et souvent le plus impressionnant des ravages de la guerre, mais elles sont parfois plus spectaculaires que graves et font oublier que ce qui a simplement disparu peut compter davantage dans l'économie d'un pays. Ainsi, la disparition du cheptel a des conséquences graves dans une économie rurale, ou celle d'archives d'état civil ou du cadastre dans une administration ;
- l'établissement de priorités. Le repérage des équipements à forte externalité et d'importance stratégique (centrales électriques, routes et communications...) est un point essentiel de ce type de constat. Mais les priorités doivent aussi concerner la remise en route rapide des industries les plus importantes en termes de création de valeur ajoutée et d'exportations car ce sont elles qui génèrent recettes fiscales, emplois et devises. La démarche d'établissement des priorités doit donc partir des entreprises qui produisent le plus de valeur ajoutée et d'exportations nettes pour voir à quelles conditions leur exploitation est possible.

Au-delà des techniques d'évaluation qui permettent d'établir des fourchettes de coûts, le choix des acteurs y participant et des personnes interrogées est particulièrement important, à la fois pour des raisons de justesse et d'efficacité. Une évaluation uniquement technique par des personnes étrangères (organisations internationales) ne sera pas juste car ignorante des ressources et des techniques de construction locales et de leurs coûts précis. La meilleure connaissance des lieux (et éventuellement des dangers) est celle des autorités locales et des habitants eux-mêmes, cela permet généralement de gagner beaucoup de temps et d'impliquer certains des futurs acteurs de la reconstruction. Il est donc nécessaire d'associer des techniciens locaux à des représentants de collectivités ou d'administrations et d'interroger les habitants quand cela est possible dans la perspective d'une démarche participative. De plus, l'évaluation doit porter sur les ressources locales disponibles. Toute ressource locale disponible, qu'elle soit humaine, financière, institutionnelle, communautaire ou en matériaux et techniques n'est pas à faire venir ou à importer et rend plus efficace le processus de reconstruction.

De façon à ne pas multiplier les évaluations redondantes et gagner du temps et des moyens, les organisations internationales montent des missions communes, en intégrant ou non des représentants du gouvernement, sous forme de missions jointes d'évaluation (*JAM, Joint Assessment Mission*), comme nous avons pu le voir pour l'Irak au chapitre précédent (§ 1.3). C'est d'ailleurs la démarche que suivit la commission dépêchée par l'U.S Air force en mars 1945 avec à sa tête John Kenneth Galbraith qui intégra des experts européens pour évaluer l'état de l'économie allemande (annexe, Plan Marshall, § 2.2). Au Timor Leste, après le conflit de 1999, une *JAM* PNUD-Banque mondiale a réalisé l'évaluation après le départ des Indonésiens (Schenk, 2004). De même, au Sud Soudan en 2002, une mission jointe a réuni le PNUD et la Banque mondiale. Cette mission s'est divisée en deux parties, l'une travaillant avec le gouvernement du Soudan, l'autre avec le SPLM (*Sudan Peoples' Liberation Movement*) de façon à comparer les évaluations (Kievelitz et al., 2004, p 17). C'est le processus généralement adopté maintenant. Au Kosovo, une équipe d'experts a réalisé une évaluation conjointe Commission Européenne-Banque mondiale pour la MINUK pour élaborer le plan de reconstruction pendant l'été 1999 (Commission Européenne-Banque mondiale, 1999). La Commission européenne a en outre mandaté l'IMG⁸³ pour évaluer le degré de destructions concernant le logement, les ponts et chaussées, les transports ferroviaires, aériens et routiers et les télécommunications. La mission d'évaluation encourageait les entrevues avec les responsables des collectivités locales.

2.2. Des besoins d'investissements lourds en situation de modification du risque

A la sortie d'un conflit, l'investissement se trouve confronté à un environnement où le risque reste élevé, quoiqu'inférieur à celui d'une guerre, et change de nature. On constate à la fois :

- une réduction du risque politique. L'incertitude n'est plus dans l'issue du conflit et les risques de destruction, comme c'était le cas pendant le conflit (cf. chapitre 3). La fin des combats, en tous cas du conflit armé ouvert, permet de reconsidérer l'avenir à plus long terme. L'environnement politique reste fragile du fait que les gouvernements, généralement provisoires ou de coalition, doivent faire la preuve de leur stabilité ;
- l'apparition de nouvelles opportunités, dans une perspective de reconstruction, favorable à l'investissement. Mais l'incertitude se trouve déplacée dans le champ économique : le

⁸³ *International Management Group* : organisation intergouvernementale créée en 1994 par 15 États européens.

Cette organisation a développé une expertise dans les méthodes d'évaluation des destructions (logements, infrastructures, voir encadré), expertise qui a inspiré les méthodes d'autres organisations internationales.

problème est de trouver des débouchés dans une économie déprimée, avec une demande solvable faible et de faire face à tous les aléas qui entravent la remise en route de la production : avoir des fournisseurs fiables, lesquels sont confrontés aux mêmes problèmes, reconstituer une main d'œuvre compétente, pouvoir s'appuyer sur des infrastructures en bon état pour l'acheminement des achats et l'expédition des ventes, compter sur un environnement sécurisé et un cadre légal et réglementaire stable et défini. Ces incertitudes rendent difficile la prévision de flux de trésorerie indispensable à la décision d'investissement. On assiste ainsi à une modification du risque qui, de politique devient davantage économique ;

- enfin et surtout, l'investissement auquel les entreprises doivent procéder n'est pas un simple renouvellement de matériel. Compte tenu de la durée du conflit, les équipements sont bien souvent complètement dépassés, n'ont pas été renouvelés et peu ou pas entretenus (cf. supra, chapitre 3, § 1.3 sur le comportement des agents économiques pendant le conflit). Il ne s'agit donc pas de prendre la décision habituelle d'une entreprise normale de renouveler, moderniser ou accroître une partie des équipements, par roulement, année après année, mais de tout changer ou de tout remettre en état, avec le risque de ne plus trouver certaines pièces détachées. Dans un environnement normal, l'entreprise utilise son autofinancement, fait appel à ses actionnaires et gère son endettement. Ici, un besoin en ressources financières exceptionnel se heurte à une absence générale d'épargne et de crédits.

Remarquons également que la destruction de l'investissement passé (ΔK) va supprimer la production (ΔY) qu'il permettait d'obtenir. Si le rapport $\Delta K/\Delta Y$ est de 0,5 (ce qui signifie que 100 de capitaux produisent 200 de revenus), la destruction du capital se traduit immédiatement par un effet multiplicateur de revenu classique, sauf qu'il joue en sens inverse. Compte tenu de la propension marginale à consommer (c) et de la propension marginale à importer (m), cette absence de revenu générant un effet multiplicateur négatif se renouvelle chaque année mais décroît à mesure que le capital aurait dû s'amortir,

Soit $\Delta K (1-\theta) / (1-c- m)$, avec θ , le degré d'amortissement du capital.

Cette formule peut s'utiliser pour évaluer la perte de revenu due à la destruction de l'investissement.

Ces problèmes de relance de la production sont observés dans les pays sortant de conflit aussi différents soient-ils, comme l'Afghanistan ou le Kosovo par exemple.

En 2011, l'Union Afghane pour l'Industrie dénonçait l'absence de politique industrielle depuis dix ans en Afghanistan : manque de sites industriels aménagés, manque de crédits, d'un approvisionnement régulier en électricité, de protection contre les importations concurrentes et insécurité. Selon l'économiste afghan S. Saihoon, le pays perdrait 8 milliards de dollars chaque année en importation de biens de consommation. L'effondrement de l'industrie textile s'est traduit par la perte de 40 000 emplois de ce fait (dépêche Tolo News, 1/02/2011). L'importation de marchandises en contrebande entrave également le développement industriel local : 40 000 emplois auraient été perdus sur 2004-2010 et 130 entreprises fermées dans la région de Hérat (Tolo News, 20/6/2011). Seulement 180 000 emplois ont été créés dans le secteur industriel entre 2001 et 2010 dans 787 usines et petites unités de production situées principalement dans les provinces de Kaboul (320 unités), Hérat (180) et Djalalabad (110) (Nouvelles d'Afghanistan, 2011). L'absence de politique industrielle se traduit par un déficit commercial structurel, une moindre croissance et des pertes d'emplois.

Au Kosovo, les 200 entreprises publiques (mines, métallurgie, agro-alimentaire, textile) ont vu le départ des albanais licenciés en 1990 après les mesures de discrimination prises par Belgrade puis celui des cadres et de la direction serbes après juin 1999. Peu ou pas d'investissements avaient été réalisés dans la province au cours des dix dernières années, compte tenu de la priorité donnée par le gouvernement fédéral au reste de la fédération et aux dépenses militaires. Leurs équipements étaient obsolètes ou détruits et la plupart, hors d'état de fonctionner (J.Y. Potel, 2000), d'où l'accumulation d'un retard technologique important. La centrale Kosovo-B, qui fournit 40% de l'électricité de la province n'avait pas été entretenue pendant dix ans (J. Blaha, 2000). Les équipements industriels ont en fait peu souffert du conflit lui-même, mais davantage d'une décennie d'abandon, à l'exception du secteur des télécommunications et de quelques infrastructures militairement stratégiques. Au niveau des petites entreprises, une enquête de la MINUK sur les créations d'entreprises réalisées en 2002 dans la région de Prizren montre que la plupart d'entre elles sont créées dans le domaine commercial (revente de produits importés), sont souvent sous-capitalisées. Elles sont donc fragiles et n'apportent que peu de valeur ajoutée, ce qui reflète le contexte post-conflictuel de manque d'épargne, de savoir-faire et de débouchés. A ces problèmes s'ajoute celui de la transition d'une économie administrée à une économie de marché.

Pour procéder à une évaluation des besoins de financement, nous pouvons reprendre la distinction de Fitzgerald utilisée dans notre étude du fonctionnement économique en temps de guerre sur les entreprises du secteur formel entre celles qui travaillent pour le marché local et

celles dont une part significative de l'activité se fait à l'exportation. Les premières doivent faire l'objet d'une attention particulière car elles possèdent un débouché naturel qu'une concurrence importée peut difficilement concurrencer du fait de la dépréciation de la monnaie nationale. Leurs handicaps de compétitivité liés à leurs difficultés d'exploitation sont, au moins en partie, compensés par la valorisation des importations. Il est d'ailleurs toujours possible d'imaginer des mesures protectionnistes temporaires pour le redémarrage des activités industrielles ou agricoles dans les situations post-confliktuelles avec un retour progressif sur cinq ou dix ans aux conditions tarifaires d'avant le conflit. Ces entreprises contribuent à couvrir les besoins fondamentaux : transformation agroalimentaire (conserveries, huileries, cuisson ou séchage d'aliments pour conservation, brasseries...), tissage et confection, fabrication d'ustensiles et outils (petite métallurgie), bâtiment et travaux publics. Elles représentent le stade de développement suivant l'artisanat et constituent une des composantes du tissu économique indispensable à la prospérité d'un pays, à côté de l'artisanat et des entreprises exportatrices. Elles utilisent des techniques souvent simples, parfois traditionnelles, ont des débouchés locaux et s'appuient sur des sous-traitants locaux, y compris dans le secteur informel. En l'absence d'apports extérieurs, ces entreprises ne peuvent redémarrer ou se développer. Chiffrer leurs besoins en organisant des campagnes de recensement des moyens économiques (en l'absence d'organismes consulaires ou d'administrations locales) est une étape qui nous semble indispensable à côté des autres évaluations qui sont habituellement menées sur les infrastructures et les bâtiments.

Pour les entreprises travaillant à l'exportation, il s'agit généralement de l'exploitation de gisements de ressources naturelles, en tous cas pour les économies des PMA sortant de conflit. La reprise de l'exploitation à des conditions compétitives peut difficilement se faire sans partenariat extérieur, car il y a à la fois le renouvellement du parc d'équipements à assurer et la formation d'ingénieurs et techniciens, même si le pays a lui-même formé ceux-ci.

En Afghanistan, China Metallurgical Group Corporation (MGC) a obtenu en 2007 l'exploitation de la mine de cuivre d'Aïnak pour trente ans lors d'un appel d'offre pour 3,5 milliards de dollars. La quasi-totalité de l'encadrement est chinois et le matériel vient de Chine. Les seules marges de négociation pour un pays ne disposant pas du savoir-faire industriel sont le prix, la formation technique et la possibilité d'opérer au moins une première transformation sur place. C'est ce qu'a obtenu le gouverneur de la province du Katanga en RDC, Moïse Katumbi Chapwé, qui a interdit l'exportation de minerai brut à partir de 2007, imposant la transformation en minerai concentré sur place, ce qui a permis de générer des emplois, de la valeur ajoutée et d'accroître les rentrées en devises. Il a en outre réorganisé le

contrôle des péages des pistes en direction des ports de l'Océan indien. Les recettes sont passées de 300 000 \$ par mois à deux millions de dollars, ce qui permet de financer la réfection des routes.

Dans le domaine agricole, la dégénérescence des semences⁸⁴, le non entretien des outils ou leur pillage et les terres laissées en friche demandent un investissement en argent et en travail importants.

Au Rwanda, la production de la seconde récolte de 1994 représentait 45% de celle de 1993, qui était une mauvaise année. Beaucoup de fermes avaient été abandonnées et la récolte de café, source de devises, avait baissé de 50%. 80% du bétail et des petits animaux domestiques avaient disparu, une partie importante de l'outillage avait disparu (Gasana et alii, 1999, p 166).

Au Kosovo, les exploitations agricoles ont subi de graves dommages pendant le conflit. L'élevage, qui assurait la moitié des revenus agricoles a été très touché : disparition de 50% des bovins, 65% des ovins et caprins, 85% des volailles. Plus de la moitié du matériel mécanisé a été détruit ou endommagé (55% des tracteurs, 75% des moissonneuses-batteuses) et de nombreux bâtiments ont été détruits (étables, hangars, silos). Leur valeur de remplacement a été estimée entre 700 et 800 millions de dollars (Commission européenne et Banque mondiale, 1999, p 42).

2.3. Déminage, déblayage et enlèvement des gravats

Les destructions ne doivent pas faire oublier les coûts de remise en état précédant la reconstruction elle-même : enlèvement des gravats, déminage de terrains agricoles, de zones bombardées ou de zones de combats (munitions non explosées), curage des réseaux d'alimentation ou d'évacuation des eaux effondrés. Le déblayage est une étape nécessaire avant de reconstruire, il est pourtant absent ou notoirement sous-estimé dans les évaluations ou les réflexions académiques. Ces opérations demandent pourtant des moyens considérables en main d'œuvre, en matériel et en temps. Tout le temps passé à cette activité immobilise hommes et équipements qui pourraient servir à construire ou à produire.

Trois exemples permettent de préciser ce problème :

⁸⁴ En 1977 fut créée la Compagnie afghane des semences chargée de fournir des semences sélectionnées. Elle ne parvint jamais à dépasser 4000 tonnes, très insuffisantes par rapport aux besoins, avant de réduire son activité année après année pendant les guerres successives. Le non renouvellement des semences après 23 ans de conflit a ainsi pesé sur les rendements agricoles.

- le chantier de déblaiement des *Twin Towers* à New York a duré huit mois, dans un pays suréquipé, disposant d'une main d'œuvre qualifiée avec une des meilleures productivités du monde et qui n'avait par ailleurs pas de problèmes majeurs comparés à ceux des pays en situation post conflictuelle ;
- les 22 jours d'opérations militaires à Gaza début 2009 se sont traduits par la destruction partielle ou totale de 14 000 logements, 68 bâtiments officiels et 31 bâtiments d'ONG, soit, d'après l'étude faite par le PNUD, 600 000 tonnes de gravats de béton à déblayer, contenant des substances nocives et parfois des munitions non explosées. Ce travail représente à lui seul 200 000 journées de travail et environ 25 millions de dollars (PNUD, 2009) ;
- quoique non causée par un conflit, la destruction de Port au Prince en janvier 2010 peut être comparée au résultat d'un bombardement de grande envergure. Le déblayage des rues fut relativement rapide, mais l'enlèvement des gravats beaucoup plus long. Il était de 3% en octobre 2010. D'après le PNUD, en janvier 2012, deux ans après le séisme, 50% des décombres avaient été déblayés, l'opération étant facilitée par le fait qu'ils ne contiennent pas de munitions non explosées. Les gravats s'accumulent en dehors de la ville et les distances à parcourir deviennent de plus en plus longues pour les évacuer. Une partie (environ 20%) est recyclée pour des matériaux de construction (PNUD, 2012).

Reconstruire une ville ou une capitale en partie ou en totalité détruite dans un pays sous-équipé et peu productif est donc un processus long. Certains quartiers peuvent rester non réhabilités pendant des années entières. Ces exemples donnent une idée du coût et de la durée de travaux qui constituent un simple préalable au redémarrage économique.

Ce temps immobilise une grande partie ou la totalité des engins de chantier de travaux publics disponibles (tractopelles, pelleteuses, camion-bennes, marteaux-piqueurs), du moins ceux qui restent dans des pays antérieurement sous-équipés et dont le matériel n'a pu que souffrir de la guerre (non-renouvellement, non entretien, pillage, destruction). Il immobilise également une main d'œuvre importante, et tout cela, non pour produire, non pour reconstruire, mais simplement pour déblayer. Ensuite commence la période de reconstruction physique, et ce n'est qu'une fois celle-ci terminée que main d'œuvre et équipements peuvent servir à produire de nouveaux biens. Rappelons que la reconstruction de certaines villes en France détruites pendant la Seconde guerre mondiale s'est étalée jusque dans les années

1960⁸⁵. Pour Haïti, le déblaiement ne durera pas moins de deux ans, comptons plutôt trois, et on peut certainement compter au moins autant pour la phase de reconstruction physique, soit six ans au minimum. Ajoutons que dans le cas des situations post-confliktuelles, les opérations de déblayage sont ralenties par la présence de munitions non explosées.

En Afghanistan, en 2009, soit huit ans après la fin du conflit, 15% de la population vivent toujours dans des zones contaminées par des mines, même si les deux tiers des mines identifiées ont été désamorçées (Jackson A., 2009). Dans ce même pays, le système d'irrigation a souffert de la guerre. Les *karez*, système d'irrigation perse pluri-centenaire, consistent en de longs tunnels souterrains percés de cheminées de visite à intervalles réguliers. Ils permettent d'acheminer l'eau des montagnes vers les surfaces irriguées, parfois sur des dizaines de kilomètres et doivent être entretenus régulièrement. Au cours des conflits successifs, beaucoup d'entre eux se sont effondrés du fait du passage des chars, de bombardements ou faute d'entretien. Le métier s'est moins transmis, les coûts de réfection sont élevés et les rendements agricoles s'en ressentent. La perte est donc triple.

A ce problème conditionnel du démarrage de la reconstruction proprement dite, il faut en ajouter un autre, celui du financement de l'activité économique.

2.4. Le besoin de financement du cycle économique

Ce problème est également absent de la littérature et des évaluations produites par les institutions internationales, ce qui conduit aussi à sous-estimer le temps de redressement économique et les moyens à mettre en œuvre.

Cette réflexion part de cas constatés en République serbe de Bosnie en 1998 et 2000 (soit trois ans et cinq ans après la fin du conflit) de deux usines, l'une dans le domaine de la fabrication de meubles, l'autre dans celui de la confection. Ces deux usines n'avaient pas fonctionné pendant au moins trois ans à la sortie du conflit, mais leur matériel était intact, quoique relativement amorti. Elles restaient pourtant sans fonctionner du fait de l'absence de fonds pour financer l'exploitation, c'est-à-dire la totalité du cycle d'exploitation.

Dans l'industrie, où la valeur ajoutée est toujours forte, le financement du besoin en fonds de roulement est toujours à prendre en compte car il peut représenter des sommes importantes. Normalement, si un fournisseur fait crédit à un client, il doit financer le montant de la valeur ajoutée qu'il produit, ses consommations intermédiaires étant financées par le crédit qu'il

⁸⁵ Ainsi, la ville de Vitry-le François (Marne) qui présente la particularité d'avoir été détruite à 105% : une première fois lors de l'avancée allemande en 1940, une deuxième par l'aviation alliée en 1944, alors qu'une partie avait été reconstruite. Le relogement des personnes habitant dans des abris de fortune ne fut achevé qu'au milieu des années 1960.

obtient de ses propres fournisseurs. Soit il obtient le financement de sa banque pour ce besoin en fonds de roulement, soit il dispose d'un fonds de roulement lui permettant de le financer.

S'il n'a pas accès au crédit et qu'il ne dispose pas de fonds de roulement, il ne peut faire crédit à son client pour le montant de sa valeur ajoutée. Ce client, s'il connaît le même problème, répercute ce besoin qu'il majore de sa valeur ajoutée. Si cela concerne toute la filière, le besoin de financement est égal à la somme des valeurs ajoutées, soit la production totale de la filière, et, si on prend l'économie dans sa totalité, c'est le PIB marchand qui doit être entièrement financé en étant réparti sur chaque entreprise à hauteur de sa valeur ajoutée. En économie ouverte, il convient de soustraire le montant des importations qui fait généralement l'objet de crédits fournisseurs de la part d'entreprises étrangères. Mais il est par ailleurs nécessaire de faire crédits aux clients étrangers pour les exportations. En général, la balance commerciale est déficitaire pour les pays sortant de conflit, ce qui signifie que les crédits et les facilités de paiements que les importations génèrent l'emportent sur les crédits aux exportations : il y a davantage de crédits reçus que de crédits octroyés à l'étranger, ce qui réduit le besoin de financement global du montant du déficit de la balance commerciale multipliée par la durée moyenne des crédits avec l'étranger (en mois) et divisés par douze. Ces crédits étant fréquemment de trois mois cela représente un quart du déficit au moins.

Par ailleurs, les émigrés procèdent à des transferts de fonds vers leur famille dont les montants sont significatifs : les transferts à destination des pays en développement dépassent l'APD depuis le début de la décennie 2000 et leur montant est sous-évalué de moitié. Ces sommes contribuent au redémarrage de l'activité économique, elles provoquent un effet multiplicateur, certes atténué par la propension à importer. Leur part investie dans l'activité allège ce besoin de financement.

Ainsi, dans un contexte post-conflictuel, en situation de raréfaction du crédit et d'insuffisance d'épargne, les entreprises trouvent difficilement les moyens de couvrir le besoin né du financement du cycle d'exploitation (besoin en fonds de roulement). Le besoin de financement maximum, que nous appellerons BFm, s'élève alors au PIB marchand diminué du déficit de la balance commerciale à hauteur de la durée moyenne des crédits pratiqués à l'international ($1/4 [X-M]$) et des remises investies en provenance des émigrés R_i :

$$BFm = \Sigma VA - (1/4 [X-M]) - R_i$$

Ce concept de besoin de financement du cycle économique peut s'étendre plus largement en considérant qu'il est nécessaire de financer l'ensemble des cycles, qu'ils soient d'exploitation

(ci-dessus), d'investissement et d'infrastructure. En effet, en période normale, les investissements, comme les infrastructures, font l'objet d'un renouvellement cyclique. Or, ces cycles longs n'ont pas été assurés pendant le conflit. De même, les administrations publiques sont confrontées à un problème de financement du fait du décalage entre le redémarrage de l'activité économique et les recettes fiscales que celle-ci doit générer. Ce qui nous intéresse ici est la durée du redémarrage, non l'évaluation du montant d'investissements ou d'infrastructures à financer dont il a déjà été question. Il s'agit de décomposer le processus dynamique qui permet de revenir progressivement à une activité normale en repérant comment ce processus peut être accéléré. Cela détermine les priorités à établir dans les financements et la façon dont l'activité peut être soutenue pour générer un effet multiplicateur maximum, en évitant les goulets d'étranglement. Il s'agit de savoir comment utiliser le facteur travail offert en distribuant des revenus permettant de renforcer la demande solvable tout en consolidant l'offre. Cela passe par le ciblage de grands travaux comme par celui de secteurs porteurs (par exemple le bâtiment, les biens de première nécessité) où l'initiative privée peut être encouragée.

2.5. Importance particulière du logement privé dans la reconstruction

Le logement privé constitue un actif particulièrement important dans les contextes post-confliktuels, quoique largement sous-estimé dans les programmes de reconstruction, du fait notamment de sa non prise en compte par les organisations internationales, le HCR fournissant déjà des abris. Quelques rares ONG développent des programmes nécessairement limités du fait de leurs moyens. S. Barakat avance que les agences internationales font peu ou pas de différences entre la fourniture d'un abri et celle d'un logement et que la façon dont l'aide est pensée et organisée explique le peu de relations entre les destructions, conséquences parmi les plus graves des guerres, et la part congrue que tient la reconstruction de logement dans les programmes d'aide. En effet, celle-ci est considérée comme une question de développement et passe donc derrière l'agenda humanitaire (Barakat, 2003). Ajoutons qu'elle est aussi considérée comme une affaire privée du ressort de la responsabilité de chacun. Rappelons pourtant qu'à la fin du conflit mondial, les gouvernements avaient organisé dans la plupart des pays européens le versement de dommages de guerres aux familles dont le logement avait été détruit.

Or, un logement permet de disposer d'un droit⁸⁶ (au sens d'*entitlement*) important qui donne sécurité et stabilité, constitue un actif physique et un capital social et participe en ce sens à la reconstruction de la société. Les familles vivant dans les camps, sous des abris de fortune ou dans des ruines, ne peuvent véritablement sortir du conflit pour se reconstruire elles-mêmes tant que leur logement reste précaire. De plus, le logement est un secteur économique porteur de l'après conflit et un indicateur significatif de la perception de la sécurité par la population (reconstruire, c'est investir, investir, c'est avoir confiance en l'avenir) mais aussi de l'état du droit de propriété (absence de litiges, existence et respect des droits). Il nous apparaît donc très important de suivre le nombre de personnes non relogées, année après année à l'issue d'un conflit, si on peut disposer des chiffres, ce qui est une autre affaire. On peut éventuellement reconstituer une tendance lorsque le pays est reconstruit en regardant le nombre de logements neufs, et en faisant l'hypothèse que ceux-ci absorbent les populations non logées durablement. Mais même ce calcul risque de ne pas refléter la réalité : certains logements ne sont jamais reconstruits et certaines familles s'installent dans le bâti précaire à la périphérie des grandes agglomérations. Les conflits sont aussi un accélérateur de bidonvilles. Ce point est corrélé aux problèmes de la vulnérabilité et de la pauvreté qui caractérisent les sociétés post-confliktuelles (voir infra §3.3). Les dégâts dus au conflit sont souvent très importants : 60% du stock de logements endommagés et 18% totalement détruit en Bosnie-Herzégovine, 300 000 maisons détruites provoquant le déplacement d'un million de personnes en Sierra Leone, un tiers à 50% du stock détruits au Kosovo selon les estimations (Barakat, 2003, Zetter, 2005, p 156).

Encadré 3 : Exemple de critères d'évaluation des destructions au Kosovo

IMG a procédé à une évaluation des besoins de reconstruction en logements au Kosovo pour le compte de la Commission européenne⁸⁷, parallèlement à une évaluation menée par le HCR. Dans les deux cas, c'est la gravité des dommages qui définit les catégories permettant de classer les bâtiments, mais avec des méthodes différentes (nombre et définition des catégories). Faire deux évaluations pouvait amener une certaine confusion, mais les catégories se recoupent pour aboutir à des résultats concordants.

⁸⁶ Outre le fait que le logement constitue un droit ; tel qu'énoncé dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (Article 25).

⁸⁷ Un tableau des résultats de cette étude par municipalité et par secteur (logement, éducation, santé, électricité eau) pour l'ensemble du Kosovo se trouve en annexe 8.

Tableau 13 : Catégories d'évaluation du HCR et de la mission IMG (UE)

Catégories	1	2	3	4	5
HCR	Sans dommages	Vitres, serrures et gonds cassés, coupure de l'eau et de l'électricité	Jusqu'à 30% du toit endommagé Légères traces d'impact sur les murs, dégâts partiels dû au feu	Plus de 30% du toit endommagé, dégâts sévères dus au feu, Besoin de remplacer les sols, portes et fenêtres détruits	Bâtiment détruit, Nécessite une reconstruction
		Réparable	Réparable	Réparable	Non réparable
		1	2	3	4
IMG (1) (Commission Européenne)		5-15% de dommages	20-40% de dommages	45-60% de dommages	Plus de 65% de dommages

Source : European Commission Damage Assessment Kosovo, International management Group (1999, p 10) et Barakat (2003, p 9).

(1) L'évaluation se fait sur 4 éléments principaux du bâtiment : structure, aménagements intérieurs, toit, portes et fenêtres.

Les catégories 5 (HCR) et 4 (EC-IMG) ont été subdivisées en deux pour traiter les bâtiments les plus endommagés : les bâtiments détruits mais aux fondations en bon état et ceux devant être refondés.

L'avantage de la méthode IMG est qu'elle attribue un pourcentage de destruction à chacun des quatre éléments d'un bâtiment dont la somme donne le pourcentage de destruction global du bâtiment, ce qui la classe dans une catégorie⁸⁸. Elle fait ensuite correspondre à chaque catégorie un coût de réhabilitation forfaitaire. L'évaluation ayant été menée sur l'ensemble du Kosovo, dans quasiment toutes les municipalités, à la fois pour les logements, les écoles, les centres de soins et infrastructures (réseaux eau, assainissement et électricité), cela a permis de chiffrer un coût total de reconstruction pour cette partie de 1,157 milliards d'euros.

L'estimation IMG a été produite en prenant des coûts locaux de reconstruction. Elle s'est basée sur des normes déjà testées en Bosnie-Herzégovine et intègre les problèmes de déminage, examinés en relation avec la KFOR et sa cellule civilo-militaire. Elle ne prend pas en compte la fluctuation possible du prix des matériaux qu'une fourchette aurait pu établir, ni les coûts et durées de déblaiement et évacuation des gravats qui peuvent être estimés à 10% du coût de reconstruction pour les habitations de catégorie 3 et 4. Celles-ci représentant 963 millions d'euros (European Commission, 1999, p 21) d'où une sous-évaluation potentielle de près de 100 millions d'euros. Cependant, l'estimation d'IMG (*Ibid*, p 9) ne prend pas en compte le travail fait par les habitants eux-mêmes, qui est toujours significatif.

⁸⁸ Pour plus de précisions, l'annexe 9 donne la méthodologie d'évaluations des destructions (en % et en euros).

3. Impacts économiques des conflits et des déplacements de population sur l'environnement

La reconstruction s'appuie sur l'environnement et ses ressources, or non seulement les conséquences de leur dégradation due au conflit sont toujours présentes, mais le contexte d'après conflit continue d'aggraver la situation, ce que nous allons montrer. De plus, l'urgence humanitaire et l'impératif de réconciliation politique qui caractérisent les sociétés post-confliktuelles cachent souvent les problèmes de fonds comme la dégradation de l'environnement. Cette dégradation constitue une réduction de la production de richesses potentielles et du patrimoine et menace la subsistance à long terme des populations. Elle a des conséquences plus ou moins directes et plus ou moins rapides sur l'économie locale.

3.1. Nouveaux regards sur un problème ancien

La recherche académique a commencé à s'y intéresser dès le début des années 1990⁸⁹. La prise en compte par les organisations internationales a été relativement récente : le HCR avait publié un « Environmental Guidelines » en 1996, réactualisé en 2005 (HCR, 1996, 2005) et surtout axé sur les conséquences environnementales des déplacements de populations ; la création du PNUE en 1999 a permis de développer une expertise sur l'évaluation environnementale après les conflits, en lien avec le HCR, utilisée notamment dans les Balkans, en Afghanistan, au Liban, au Soudan, au Nigeria, en RDC ou au Liberia (PNUE, 2004, 2006).

Ce problème n'est pourtant pas nouveau, l'empoisonnement de sources d'eau ou leur assèchement, l'incendie de récoltes lors d'une retraite sont utilisés pour freiner l'avance d'une armée ennemie depuis l'antiquité. L'utilisation de produits toxiques en zones de combat ou la manipulation de l'environnement comme éléments de la stratégie militaire est plus récente. Ainsi, l'épandage de l'agent orange pendant la Guerre du Vietnam et ses conséquences encore actuelles, la dispersion de grandes quantités d'iodure d'argent en haute atmosphère dans le cadre du projet POPEYE entre 1966 et 1972 dans le but de prolonger la mousson de façon à embourber la piste Ho chi Minh, l'injection de propane dans l'atmosphère pour disperser les brouillards et accroître l'efficacité des bases aériennes (projet COLD WAND) ou plus récemment l'incendie de puits de pétrole au Koweït ou l'utilisation d'armes à l'uranium appauvri pendant la première Guerre du Golfe et celle du Kosovo (Dorsouma et Bouchard,

⁸⁹ Pour une revue de la littérature, voir Dorsouma et Bouchard, 2010.

2010). Dans le cas de nos « guerres du pauvre », pour reprendre l'expression de B. Pouligny et R. Pouyé (2004), ces moyens sophistiqués ne sont guère utilisés. Les conséquences sur l'environnement sont davantage liées à l'utilisation des armes, aux destructions qu'elles génèrent et aux dégâts que le comportement des populations civiles en état de survie, notamment lors de leurs déplacements et de leur hébergement en camp, peuvent occasionner. Les problèmes d'environnement ne se résument donc pas seulement à l'exploitation illégale de ressources naturelles pendant la phase de conflit, problème déjà évoqué dans notre première partie (chapitre 3, notamment § 3.2. prédation et criminalisation) ou aux mines et munitions non explosées (voir supra). Pendant le conflit et après celui-ci, un certain nombre de dégradations ont des conséquences durables sur les équilibres écologiques, notamment sur l'eau, la biodiversité ou les espaces agricoles. Pour classer ces dégradations, nous pouvons distinguer à côté de celles qui sont dues aux acteurs militaires, celles qui émanent des acteurs civils, et ce, en milieu urbain ou en milieu rural.

3.2. Impacts environnementaux dus aux acteurs militaires

Les destructions dues aux acteurs militaires, que nous avons déjà recensées en partie (cf. supra, § 2.1.2 sur les destructions physiques) peuvent occasionner une pollution de l'environnement, en milieu urbain comme en milieu naturel. Les conséquences perdurent après le conflit, le cas du Libéria, notamment, permet de l'illustrer.

- La destruction d'infrastructures et de canalisations : oléoducs sabotés, transformateurs détruits causant des pollutions des sols et sous-sols (par exemple, la destruction de la plupart des 3 500 transformateurs au biphenyl polychloré à Monrovia (PNUE, 2004, p 31).
- La destruction d'installations industrielles ou de cuves d'entreposage de produits chimiques. La KFOR signalait en septembre 1999 des fuites d'acide sulfurique de 500 litres par heure sur un stock de 12 000 tonnes dans le combinat de Trepca à Kosovska-Mitrovica (Blaha, 2000, p 36). Au Liberia, le non entretien ou la destruction, voire le pillage ont endommagé les cuves de la Liberian Petroleum Refinery Company, laissant les sols saturés en pétrole et polluant les nappes phréatiques alentour après le conflit (PNUE, 2004, p 31).
- La pollution durable des rivières ou des ports : déversements anarchiques de déchets ou de produits toxiques du fait de la non-surveillance, navires coulés à proximité des côtes ou dans les ports libérant leurs cuves de mazout (on en comptait ainsi des dizaines le long des côtes libériennes après la fin du conflit en 2003).

- Les conséquences sont aussi indirectes. L'insuffisance des anciennes sources d'énergie (destruction ou mise à l'arrêt des anciennes centrales) provoque une substitution d'énergie aux conséquences écologiques plus ou moins graves, comme le recours aux générateurs ou la coupe d'arbres. Ainsi, la destruction du barrage de Mount Coffee, qui représentait 35% de la production électrique du Libéria, et l'arrêt de la plupart des centrales thermiques a provoqué une multiplication des générateurs après le conflit (45 000 à Monrovia en 2004), source de bruit, de pollution de l'air et du sol en surface et une explosion du recours au bois et au charbon de bois, devenu une véritable industrie au détriment de la forêt libérienne, générant même des exportations vers les pays voisins aux forêts déjà diminuées. 99% des ménages utilisent cette source d'énergie pour la cuisine et le chauffage, et le charbon de bois est passé de 2% du PIB avant-guerre à 9% après (Ibid, p 33). La fabrication de charbon de bois est une constante des pays pauvres sortant de conflits : cette technique universelle et simple de fabrication (mais polluante en termes d'émissions de gaz à effet de serre lors de la fabrication et de la consommation) permet de transporter facilement un bois allégé au pouvoir calorifique supérieur.

S'y ajoutent les dommages dérivant de l'utilisation des munitions (déchets militaires) et en milieu rural, la destruction de la végétation, des habitats animaux, la fuite de la faune, la prédation et le piétinement ou l'écrasement de la végétation par le passage des troupes ou des véhicules militaires.

3.3. Destructons environnementales dues aux populations civiles

Les destructions dues aux populations civiles résultent la plupart du temps d'une lutte pour la survie. En milieu rural, c'est notamment le cas lorsque les ressources habituelles s'épuisent (cf. infra § 3.3. sur la vulnérabilité) et lors de déplacements pour fuir des combats ou dans les camps d'implantation, qui, au moins au départ, ne sont pas équipés pour recevoir soudainement plusieurs milliers, voire dizaines ou centaines de milliers de personnes. Ces déplacements massifs de population, caractéristiques des périodes de conflits et d'après-conflits actuels, provoquent quasi invariablement les mêmes dégâts environnementaux durables, quels que soient les pays qui les connaissent : piétinement de la végétation, dévastation des forêts, prédation sur la faune, transport de maladies infectieuses transmises par l'homme ou les animaux domestiques à la faune sauvage, pollution des nappes phréatiques du fait de l'absence de systèmes sanitaires.

L'analyse de deux cas permet d'illustrer l'impact sur la forêt et l'environnement, l'un du fait de déplacements de populations (au Zaïre, à la frontière du Rwanda au moment de l'afflux de réfugiés principalement hutus, après juillet 1994), l'autre du fait de l'absence d'administration et de lois (en Afghanistan, avant et après 2001).

Rappelons qu'en période post-confliktuelle, l'urgence des besoins dicte des priorités qui empêchent de prendre en compte certains problèmes plus structurels, comme le renouvellement des forêts. L'importance économique et écologique des forêts s'avère pourtant vitale : la forêt a une influence directe sur le cycle de l'eau, la lutte contre l'érosion et l'amélioration des pâturages, elle permet de stopper les vents dominants ou trop poussiéreux, fournit du bois de feu et d'œuvre, des rameaux pour l'alimentation du bétail et des fruits. La transformation du bois, créatrice de valeur ajoutée (sciage, menuiserie, caisserie) revêt une importance particulière dans un contexte de reconstruction (porte et fenêtres, poutres et solives).

3.3.1. Cas n° 1 : le pillage du Parc National de Virunga

Une mission réalisée en 1996 par l'UNESCO dans les Parcs Nationaux de Virunga (PNV) et de Kahuzi-Biega dans la province du Nord-Kivu au Zaïre (actuel RDC), classés au patrimoine mondial de l'humanité, a permis de mesurer l'impact de l'afflux et de l'installation de réfugiés rwandais après juillet 1994 (donc après le massacre rwandais) en bordure de ces parcs. Le Zaïre est alors en situation post-confliktuelle puisqu'en 1993 a eu lieu un conflit interethnique au Kivu entre populations autochtones et Banyarwandas donnant lieu à la première guerre du Masisi (Balencie, de La Grange, 1999, p 418). Rappelons aussi que l'exode massif de Rwandais sous l'avancée des forces du FPR commence le 13 juillet en direction de Goma au Zaïre (ville frontalière du Kivu) avec environ 800 000 personnes et que, quatre jours plus tard, le 17, le FPR atteint Ruhengeri et Gisenyi au nord-ouest du Rwanda (proches de la frontière du Zaïre) et déclare la fin de la guerre. Les gros retours n'auront lieu que fin 1996 : 700 000 réfugiés quittent ainsi les camps situés autour de Goma en novembre 1996.

La loi n° 69/041 du 23 août 1969 relative à la conservation de la nature dispose qu'« il est interdit de pénétrer, camper et séjourner dans les réserves naturelles, d'introduire des chiens, des pièges, des armes à feu, d'y (...) transporter des animaux sauvages » (article 4). En bordure du Parc de Virunga, l'afflux de réfugiés en juillet 1994 provoque l'apparition de trois camps (Katale, Kibumba et Mugunga) auxquels s'ajoutent, à l'initiative d'ONG, deux nouveaux camps (Kahindo et Lac Vert) fin 1994 et début 1995 devant l'arrivée massive de nouveaux réfugiés. La population s'élève à 720 000 personnes dans ces cinq camps à cette

date (soit en moyenne 144 000 personnes par camp). La vitesse à laquelle cette population, en lutte pour sa survie, peut dégrader son environnement est assez impressionnante : en 1994, 40 000 personnes en moyenne procèdent à des coupes de bois quotidiennes dans le parc, ce chiffre monte jusqu'à 80 000 personnes, coupant chaque jour 1 000 tonnes de bois, pour la cuisine ou la vente. Ainsi, la fabrication de charbon de bois donne lieu à une véritable industrie destinée à la ville de Goma. En 27 mois de présence, 113 km² de forêt étaient touchés par la déforestation, équivalents à 75 km² complètement rasés, à une allure de 9 hectares par jour environ (cf. Tableau 14).

Tableau 14 : Evolution des taux quotidiens de déboisement à proximité des camps dans le Parc National de Virunga (en hectares par jour)

Zone	Katale-Kahindo (2 camps)	Kibumba (1 camp)	Mugunga-Lac Vert (2 camps)	Total (5 camps)
1 ^{ère} année	1,4 ha/jour	3,6 ha/jour	5 ha/jour	10 ha/jour
2 ^{ème} année	1,1 ha/jour	0,6 ha/jour	6,8 ha/jour	8,4 ha/jour
Moyenne sur deux ans	1,2 ha/jour	2 ha/jour	5,9 ha/jour	9,1 ha/jour

Source : Unesco, 1996

Cette déforestation s'accompagne d'autres impacts environnementaux, observés aussi dans les autres parcs nationaux de l'est du Zaïre, cette région regroupant six des sept parcs nationaux, dont cinq sont au patrimoine mondial de l'UNESCO. L'état de déliquescence du Zaïre est tel que l'administration des forêts par l'ICCN⁹⁰ ne peut remplir ses missions et présente toutes les caractéristiques d'une administration vulnérable et inefficace : manque de moyens, salaires faibles versés irrégulièrement, éventuellement corruption ou fuite devant la menace armée du personnel. Les activités prohibées par la loi, en plus de la déforestation se développent avec la présence des réfugiés : coupe de bambous pour la fabrication de nattes et de paniers, encouragés au début par une ONG internationale qui ignorait la législation (la moitié des 192 hectares de bambous du Parc), braconnage d'animaux protégés (antilopes, buffles de forêts, éléphants, gorilles, okapis...) par techniques traditionnelles ou à l'arme automatique (introduites dans les camps par les combattants réfugiés) pour revente dans les villes congolaises, donnant lieu à une filière commerciale allant de l'abattage à la commercialisation des carcasses, transmission de maladies aux anthropoïdes (gorilles notamment) sensibles à certains germes pathogènes d'origine humaine (rougeole, tuberculose, pneumonie, grippe) ou aux ongulés sauvages (buffles, antilopes) sensibles aux maladies des ovins et caprins

⁹⁰ ICCN : Institut Congolais de la Conservation de la Nature, chargé de la protection des parcs nationaux.

domestiques accompagnant les réfugiés (fièvre aphteuse, tuberculose bovine...), chute des rentrées touristiques liées aux parcs.

Une estimation du coût de ces impacts a été produite par B. Chechabo Baloko (Chechabo Baloko, 2007) à l'occasion d'une étude sur le terrain, recoupant des données de diverses ONG, l'ICCN étant dans l'incapacité de réaliser une évaluation. Elle aboutit à un coût de 126 millions de dollars pour l'ensemble des parcs nationaux ayant subi un impact du fait de la présence de réfugiés entre 1994 et 1996 (Tableau 15).

Tableau 15 : Coûts estimés des pertes dans les aires protégées entre 1994 et 1996 (en US \$)

Parc National	Dégâts matériels	Dégâts écologiques	Manque à gagner	Total
Virunga	11 162 000	26 000 000	11 582 400	48 744 400
Garamba		16 850 000		16 850 000
Kahuzi-Biega	775 000	40 150 000	6 864 000	47 789 000
Maïko		4 050 000		4 050 000
Réserve okapis	266 500	8 300 000		8 566 500
Total	12 203 500	95 350 000	18 446 400	125 999 900

Source : Chechabo Baloko, 2007

Notons que cette estimation concerne le coût des destructions et du manque à gagner et non celui de la remise en route des parcs nationaux. Cette confusion est fréquente, sinon constante dans les rapports d'évaluation : tout se passe comme s'il suffisait de dépenser une somme représentant le coût des destructions pour que les choses reviennent en l'état. De plus, cette approche ne remplit qu'imparfaitement notre objectif, car elle se borne à évaluer les coûts pour les Parcs protégés et non l'ensemble des coûts sur l'environnement, y compris ceux situés en dehors des camps et ceux de remise en l'état. Quoiqu'il en soit, cette estimation a le mérite d'exister et de donner une idée des dégâts effectués par des populations en déplacement ou en camp de réfugiés⁹¹.

3.3.2. Cas n° 2 : la lenteur de la mise en place d'une administration forestière en Afghanistan

En Afghanistan, comme dans beaucoup de pays en développement, les forêts naturelles sont propriété d'État, ce que contestent les communautés villageoises. Le faible encadrement administratif est source d'abus de la part de la population : la propriété d'un État absent donne

⁹¹ Ajoutons que, plus au nord, ce sont les rebelles soudanais du SPLA (Sudan People's Liberation Army) en débandade au Zaïre où ils se réfugient qui, en 1996 et 1997, ravageront le Parc national de Garamba tuant la moitié des éléphants, les deux-tiers des bisons et les trois quarts des hippopotames.

la possibilité d'en user et abuser (Braud, 2011). La couverture forestière qui représentait 5% du territoire afghan, n'était plus que de 3,5% en 1978 et de 2% en 2008 selon la *National Environment Protection Agency* et le PNUE (NEPA, PNUE, 2008). Les surfaces ont diminué de 3% par an entre 2000 et 2003 (Braud, 2011). Dans les provinces de Paktia, Paktika et Khost. 70% des 450 000 hectares de forêts encore présents dans les années 1970 ont été détruit. Le rythme de détérioration pourrait faire disparaître la forêt d'ici 2040 (NEPA, PNUE, 2008).

Le service forestier du Ministère de l'agriculture, dont toutes les archives ont brûlé lors de la guerre civile qui détruisit Kaboul entre 1992 et 1996⁹², ne fut recréé qu'en 2005 et les premières lois forestières promulguées qu'en 2008, année de la réinstallation des services forestiers provinciaux. Si le trafic de grumes à grande échelle en direction du Pakistan s'était ralenti depuis 2001, l'absence d'administration en charge de la forêt a contribué à la poursuite de sa dégradation entre 2001 et 2008 : pas de surveillance, ni de réglementation ou de sensibilisation des populations rurales à la bonne gestion des massifs forestiers, en dehors de l'action de quelques ONG. Les coupes anarchiques provoquent l'érosion des sols, l'émondage trop fréquent et le surpâturage empêchent le rajeunissement des peuplements. Dans les années 2000, l'utilisation nouvelle de tronçonneuses par des importateurs pakistanais qui achètent aux communautés villageoises leurs forêts sur pied, a aggravé ces dégâts. Ainsi, le gouverneur militaire des provinces du Nouristan et de la Kounar, commandant une milice privée wahabite, organise un trafic de bois en faisant venir des bucherons pakistanais équipés de tronçonneuses et prélève une taxe de 3000 dollars par camion à des fins personnelles (Paillerau et Braud, 2005). De plus, l'instabilité politique et la présence des insurgés dans les provinces boisées de l'est du pays, frontalières du Pakistan où les douaniers ferment les yeux sur le trafic, sont un obstacle au rétablissement d'une gestion rationnelle et durable des massifs. La prédation sur les bois ou les taxes de passage sont un moyen de financement des insurgés, comme nous l'avons vu (chapitre 3 § 3.2.), même si ces insurgés peuvent rester en sommeil. Toutefois, deux événements tardifs, ralentissent cette surexploitation : la loi de 2010 éclaircit la situation en attribuant la propriété des forêts naturelles à l'État et l'usufruit aux communautés usagères, les responsabilisant sur la gestion des massifs, et l'arrivée en 2009 de bois de Russie très compétitif, ce qui contribue à freiner les coupes. Il n'en reste pas moins que la prise en compte de la nécessité d'une gestion rationnelle effectivement mise en pratique est encore déficient.

⁹² Notamment l'herbier des espèces végétales de l'Afghanistan collecté par la mission française *Tapis Végétal*, dirigée par P. Lalande.

3.3.3. Le « syndrome du déplacé »

Enfin, en milieu urbain, les mouvements de retour de population auquel s'ajoute l'exode rural de paysans sans ressources après le conflit (voir infra chapitre 6, §§ 1.1 et 1.2) se heurtent à l'insuffisance de logements et à la déficience des infrastructures. Cette absence de logements se traduit par l'apparition ou le développement de bidonvilles avec leurs conséquences connues : occupation illégale de terrains, conditions sanitaires déplorables (qualité et quantité d'eau insuffisante, absence de système d'évacuation des eaux usées, accumulation de déchets, pollution des nappes et de l'air), marginalisation sociale (absence d'école et d'infrastructures de santé), disparition de la végétation. C'est ce que nous pourrions appeler le « syndrome du déplacé », car le bidonville n'est que la version urbaine du camp de réfugiés avec les mêmes nuisances, la même marginalisation, les mêmes caractéristiques. L'approche *Livelihood* (moyens d'existence) et de la vulnérabilité en termes d'économie politique développée ci-après (voir infra, chap. 6 § 1.1) propose un cadre d'analyse de ce type de contexte, tant en milieu urbain que rural.

Ainsi, en Afghanistan, la population de Kaboul a été multipliée par six en quarante ans. Pour la seule année 2005, le HCR enregistrait 85 000 migrants supplémentaires venant s'y installer (NEPA, PNUE, 2008, p 22), accroissant la pression foncière et la demande en biens de première nécessité, notamment en eau et énergie. Tout cela se traduit par la progression de l'analphabétisme ou du taux de mortalité infantile notamment.

3.3.4. Mise en perspective des problèmes d'environnement

Les exemples que nous donnons sont certes parcellaires, mais ces recoupements permettent d'illustrer des phénomènes auxquels aucun pays n'échappe, d'une façon ou d'une autre et dans des proportions variables. Le but n'est pas de dresser un état exhaustif des dommages environnementaux dans l'ensemble des pays ayant connu un conflit depuis vingt ans, mais d'identifier les obstacles significatifs au redressement et d'en comprendre les caractéristiques et les mécanismes de fonctionnement, notamment sur la durée. Le tableau 16 résume les principaux impacts environnementaux pendant et après les conflits.

Tableau 16 : Typologie des impacts environnementaux des conflits armés

Impacts des acteurs	Pendant le conflit	Post-conflit
Acteurs militaires en milieu rural et naturel	Exploitation illégale de ressources, coupes forestières Impacts liés à l'utilisation des engins de guerre et de l'armement (pollutions, déchets, espèces en fuite ou décimées...) Impacts liés au casernement Contamination des eaux et du sol Impacts liés au transport des troupes : - piétinement et écrasement mécanique de la végétation et des habitats - effondrement systèmes d'irrigation Empoisonnement puits et sources	Persistance des effets constatés pendant le conflit Présence des déchets militaires, notamment munitions non explosées, uranium appauvri... Désertification due au piétinement et à l'écrasement Désorganisation des administrations de développement rural
Acteurs militaires en milieu urbain	Destruction d'infrastructures, canalisations, installations industrielles et de stockage engendrant des pollutions Contamination des eaux et du sol Conséquences indirectes des destructions de sources d'énergie (substitution)	Persistance des effets constatés pendant le conflit du fait des destructions Présence des déchets militaires Substitution d'énergie (générateurs, charbon de bois) Persistance des pollutions Démunage et munitions non explosées
Conséquences des mouvements de populations	Piétinement de la végétation Pression sur les ressources naturelles Dévastation des forêts Perte du bétail pendant les déplacements Transmission de maladies infectieuses à la faune sauvage	Impacts liés à la réinstallation des populations après la guerre : - occupation anarchique de l'espace - difficulté d'accès au logement - développement de bidonvilles d'où pollutions et surexploitation du milieu - naissance des conflits liés à l'accès aux ressources (foncier, pâturages, eau)
Acteurs civils Surexploitation de l'environnement rural dans les camps	Exploitation irrationnelle des ressources pour satisfaire des besoins alimentaires, énergétiques et de protection (population, voire ONG)- Prédations sur la faune Pollution de l'air Détérioration de la structure du sol Défrichement anarchique Production considérable de déchets solides (rejets des engins de	Persistance des effets du fait de l'inertie au retour Prélèvement incontrôlé des ressources végétales pour la nourriture, la santé, la construction, l'énergie : - prédation sur la faune - forte pression sur le foncier - dégradation des sols - impact de la substitution d'énergie sur les forêts (charbon de bois)

	<p>guerre, des déchets domestiques)</p> <p>Contamination des sols et des cours d'eau</p> <p>Exploitation illégale de ressources (forêts, gisements)</p> <p>Non-respect des zones protégées</p>	<p>Erosion due au déboisement, au surpâturage ou à l'absence d'entretien</p> <p>Désorganisation ou inexistence des mécanismes de collecte et de traitement des déchets</p> <p>Contamination des sols et des cours d'eau</p> <p>Impacts liés au manque de capacités institutionnelles : destruction des aires protégées, subsistance éventuelle d'une exploitation illégale</p>
Reconstruction	<p><u>Deux conditions :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reconstruction de capacités institutionnelles : <ul style="list-style-type: none"> - développement rural (pour une exploitation rationnelle des forêts et pâturages : formation, information, surveillance), - organisation de la collecte et du traitement des déchets - maîtrise de l'espace péri urbain (bidonvilles) 2. Sortir les populations de la vulnérabilité (état de survie) <p><u>Actions :</u></p> <p>Collecte et traitement des déchets + reforestation + réintroduction et protection d'espèces + vaccinations éventuelles + décontamination pollution des sols ou traitement plus onéreux des sources d'eau + réparation canalisations ou installations défectueuses + maîtrise des conséquences de l'énergie utilisée + aménagement territoire</p> <p><u>Prise en compte du temps :</u> jusqu'à plusieurs décennies pour retrouver l'état antérieur</p>	

Tableau : auteur

Ainsi, ces problèmes sont caractéristiques d'une économie post-confliktuelle : la lenteur de la remise en place d'une administration, le flou juridique sur les droits de propriété et l'instabilité de la situation politique définissent un temps d'incertitude pendant lequel la situation continue de se dégrader, économiquement et pour les populations. Cette dégradation peut s'analyser comme une insuffisance institutionnelle et les conséquences sur les populations vulnérables se révèlent à travers l'approche *livelihood* de façon pertinente. Là aussi, le contexte post-confliktuel se caractérise par une période de plusieurs années qui non seulement entrave toute efficacité au processus de redressement économique, mais détériore la situation héritée de la guerre.

Il est donc nécessaire de prendre en compte la spécificité de ce contexte dans l'élaboration d'une politique de reconstruction. On ne reconstruit pas à partir de zéro, mais à partir d'un

niveau négatif et plus le temps passe, plus ce niveau régresse et plus le redressement sera coûteux et difficile. Car il importe de bien distinguer le coût du redressement de la difficulté de sa mise en œuvre. Le premier est une question de montant, la deuxième est à la fois une question de temps et d'organisation des moyens. S'y ajoute l'incertitude liée aux mouvements de populations. Aucun pays sortant d'une guerre civile n'échappe à ce phénomène qui déstabilise les équilibres économiques locaux déjà fragiles ou déficients.

4. Du point de vue de l'organisation de l'activité

La rupture des axes de communication est une conséquence directe et inévitable de tout conflit pour deux raisons : le contrôle de ces axes est recherché par chaque groupe armé à la fois pour des raisons stratégiques et tactiques et, lorsqu'il s'agit d'axes commerciaux, pour y établir des barrages permettant de prélever des ressources. L'axe contrôlé par la partie adverse devient automatiquement une cible. Tout axe d'importance est donc systématiquement bloqué, soit par des barrages de contrôle, soit par les destructions opérées par les groupes armés.

Paradoxalement, les axes les plus ouverts sont ceux qui partent vers l'étranger. Soit les frontières ne sont plus surveillées, soit des filières de passage s'organisent dans le but de faire du pays voisin un sanctuaire militaire ou humanitaire (cf. Rufin, 1996 et supra, chapitre 3, § 3.1.). On assiste donc souvent à un développement extraverti des territoires, où les flux de réfugiés se doublent de flux d'échanges, alors que le réseau de communication interne au pays se vide et que l'interconnexion entre les systèmes productifs locaux se dénouent, contribuant à l'effondrement économique et à une nouvelle configuration. Ce développement de marchés régionaux transfrontaliers a été observé dans de nombreux conflits civils, notamment en Afghanistan (Dorronsoro, 1996, p 157), au Kurdistan irakien (vers le Kurdistan turc), en Bosnie-Herzégovine (vers la Croatie ou la Yougoslavie selon les camps) ou en RDC. Il y a une relation entre ruptures internes et développements de flux transfrontaliers, dans le sillage des populations, de façon légale ou illégale, pour des produits licites ou illicites, dont les débouchés internationaux passent par les pays frontaliers.

La guerre provoque la désintégration des processus de production. Le retour à la paix peut prolonger ce phénomène. Keynes, dans *Les conséquences économiques de la Paix*, avait déjà expliqué comment la rupture des territoires consécutive au traité de Versailles contribuait à désorganiser l'industrie allemande : la récupération de l'Alsace-Lorraine par la France lui ôtait 75% de son minerai de fer (1913), le passage de la Haute-Silésie à la Pologne, 23% de sa

production industrielle d'avant-guerre⁹³. Cette redistribution de territoires n'aurait pas beaucoup de conséquences sous un régime de libre-échange, mais à celle-ci le traité ajouta un certain nombre de restrictions qui furent inutilement dommageables à l'Allemagne (Keynes, 1920, chap. IV). Les processus de partition des territoires influent ainsi sur l'organisation économique du pays, au-delà de ce que Keynes appelle les « régions économiques naturelles ».

Mais un fait particulier apparaît dans le cas des guerres civiles, c'est la difficulté à reprendre des échanges avec les agents économiques ennemis de la veille. Cette difficulté est difficile à démontrer et constitue tout au plus une réticence, mais elle semble s'exercer indépendamment des accords de libre-échange : l'obstacle n'est pas dans un traité, il est dans les mentalités. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, les entreprises industrielles de Bosnie centrale ont perdu d'importants marchés, notamment serbes (« yougoslaves ») et la coopération entre la Fédération croato-musulmane et la République serbe (de Bosnie) s'est considérablement distendue depuis le conflit. Il serait hâtif d'imputer ces problèmes exclusivement aux tensions persistantes issues de la guerre : il est possible qu'au moment de l'embargo sur la Yougoslavie (Serbie et Monténégro d'alors), les entreprises aient recentré leurs partenariats nationalement, notamment pour faire face aux pénuries et aux pertes de débouchés. Mais même s'il existe des exemples de partenariats en Bosnie entre entreprises de la République serbe et de la Fédération, comme MDP Prijedor et l'entreprise sidérurgique de Zenica, la désintégration de la grande Yougoslavie a eu des effets de rupture territoriale dans l'intégration des processus de production. Ce phénomène s'observe de façon plus marquée au Kosovo où les enclaves serbes sont coupées du reste du territoire pour des raisons principalement ethniques. Ces considérations sont à rapprocher de la dégradation du capital social qui caractérise les sociétés post-confliktuelles (voir *infra*, chapitre 6, § 2.3).

De façon générale, les conflits entravent l'organisation géographique de l'économie. Ainsi, un système productif local se trouvera pénalisé du fait qu'un de ses deux mécanismes de fonctionnement, la réciprocité (Pecquer, 2000), sera compromise dans une société ayant connu le traumatisme d'une guerre civile.

Précisons que les pays enclavés comme l'Afghanistan, le Rwanda, la Bosnie ou le Kosovo font face à un désavantage pour reprendre les échanges, contrairement à ceux qui disposent

⁹³ Keynes dénonce le fait de priver l'Allemagne de sa cohérence économique territoriale, il déplore qu'elle soit coupée de « ses ressources en fer » d'Alsace-Lorraine (Keynes, 1920). Bizarrement, il oublie que la France a subi cette privation entre 1871 et 1918 et que cela a réduit aussi son essor industriel sur la période. Par ailleurs, il ne voit pas les économies de ressources réalisées par l'arrêt de la gigantesque industrie de guerre allemande. E. Mantoux note d'ailleurs que la production allemande remonte plus vite que ce que Keynes avait prévu, dépassant en 1925 dans les deux pays la production d'avant 1914 (*Ibid.*, note 1, p 107).

d'un accès à la mer. Les perspectives que trace Allen J. Scott (Scott, 2001) sur les régions pauvres, notamment en termes de décollage sur la base de réseaux de petites entreprises, supposent un environnement pacifique. Les systèmes productifs locaux ne peuvent se développer que dans des sociétés où les communications fonctionnent, sauf à bénéficier de débouchés extérieurs directs.

D'autres facteurs contribuent à perturber l'organisation de l'activité et compromettent la reprise. En fonction de la durée du conflit, les facteurs de production se trouvent plus ou moins dépréciés : dans l'industrie, à l'obsolescence et à la défectuosité du matériel s'ajoutent le retard technologique accumulé, l'absence de recherche et développement⁹⁴, la déqualification de la main-d'œuvre déjà évoquée et la perte de savoir-faire. Il en résulte une perte de compétitivité. La perte de marchés est alors difficilement rattrapable. Soulignons que relancer les équipements dans leur état se heurte au problème de trouver les pièces détachées manquantes, ce qui signifie qu'il faut changer de matériel. L'addition de ces problèmes se traduit par des ruptures sectorielles graves. Ainsi, l'usine textile de Kalinovik (République Serbe de Bosnie), 400 emplois, était toujours en arrêt cinq ans après la fin du conflit alors que ses machines étaient intactes, mais n'avaient pas fonctionné depuis huit ans et ne pouvait repartir faute d'un financement pour son besoin en fonds de roulement et une remise à niveau technique. Il en était de même des petites scieries et menuiseries de la région de Han Pijesak. Dans l'agriculture (forte part du PIB dans les la plupart des pays concernés), la remise en culture peut être longue et d'autres problèmes ont pu s'ajouter comme la dégénérescence de semences (en Afghanistan, par exemple) ou les champs minés (Cambodge, Afghanistan, Angola, Mozambique, Bosnie-Herzégovine).

Sans une relance difficile à effectuer, les mauvaises habitudes héritées de la guerre peuvent se perpétuer, le marché noir, les activités illégales qui peuvent prendre la taille d'une économie mafieuse que le contexte d'après-guerre continue d'encourager.

Ainsi, le contexte économique post-conflictuel présente une structure d'offre sérieusement dépréciée et désorganisée tant dans l'agriculture que l'industrie et les services avec un handicap pour pouvoir revenir même au niveau antérieur très difficile à surmonter. La déqualification de la main d'œuvre, la dépréciation et l'obsolescence du capital entravent l'activité et la valorisation économique et les travaux de déminage et de déblayage freinent la

⁹⁴ Sauf dans l'industrie militaire, mais celle-ci reste relativement inexistante dans les pays pauvres, notamment les États fragiles.

possibilité du redémarrage d'une activité normale. Les ravages écologiques provoqués par les déplacements de population Le problème ne tient donc pas seulement au financement du redémarrage de l'activité, il tient à la possibilité de ce redémarrage, aux conditions à réunir pour qu'il ait lieu.

Chapitre 6 : Défis et problèmes de développement propres aux sociétés post-confliktuelles

En se basant sur la conception du développement en termes d'*entitlements* d'Amartya Sen, sur l'analyse en termes de moyens d'existence et sur l'approche de la vulnérabilité de Collinson, nous allons nous attacher à diagnostiquer les conditions de l'accès de tous à la fois à l'éducation, à la santé et aux biens de première nécessité. Ces conditions dépendent en outre de l'état de l'environnement institutionnel, lequel revêt une importance particulière dans les sociétés post-confliktuelles.

1. Obstacles à la restauration des conditions d'accès (*entitlements*)

Alors qu'une partie importante de la population se trouve sous le seuil de pauvreté et que le phénomène du déplacement prolongé entrave la reprise de l'activité, les économies des sociétés post-confliktuelles doivent faire face aux défis de la santé et de la rescolarisation, éléments déterminants du développement économique.

1.1. La vulnérabilité des populations civiles comme obstacle à la reprise

Deux phénomènes caractérisent les sociétés post-confliktuelles et ont une incidence importante sur la cadence du redressement économique : il s'agit de la pauvreté et de l'inertie au retour des personnes déplacées ou réfugiées. Ces deux aspects étant déterminants, nous allons utiliser une approche en termes d'économie politique dans la continuité et la complémentarité de notre analyse des économies des guerres civiles (cf. infra, chapitre 3 de la première partie). Cette approche se révèle plus pertinente pour la compréhension de ces problèmes complexes du fait des interactions entre l'économie et l'environnement politique et institutionnel. Elle est ainsi mieux adaptée pour trouver des solutions ou évaluer celles qui sont données dans les programmes de reconstruction.

D'un point de vue économique, soulignons dès ici que le problème de la pauvreté entrave les possibilités de reprise, les patrimoines étant ruinés, les personnes concernées ne disposent

de rien pour amorcer des activités de petit artisanat et de petit commerce et sont soit livrées au bon vouloir de créanciers, soit bloqués dans le cercle vicieux de la pauvreté.

Compte tenu du fait établi que les victimes des guerres civiles des deux dernières décennies sont principalement civiles et que cela arrive dans la plupart des cas de façon indirecte, non lors des combats, mais du fait de situations de précarité extrême due à la dégradation des conditions de vie, il est pertinent d'orienter nos recherches sur la vulnérabilité.

Sur les 33 derniers pays du classement de l'IDH (PNUD, 2010), 27 ont connu une guerre civile entre 1990 et 2008. Sur les 19 pays ayant un revenu national brut par habitant inférieur à 1 200 dollars (PPA), 16 ont connu une guerre civile entre 1990 et 2008 (Banque mondiale, 2010).

Tableau 17 : Croisement de critères entre survenance d'une guerre civile entre 1990 et 2008, IDH et revenu brut par habitant

Source du classement	Critère	Pays ayant connu une guerre civile entre 1990 et 2008
PNUD (2010)	IDH le plus faible	27 pays sur les 33 derniers
Banque mondiale (2010)	Revenu national brut par habitant en PPA < 1200 USD	16 pays sur les 19 plus pauvres

Sources : PNUD (2010) et Banque mondiale (2010)

Dans tous ces pays ayant connu une guerre civile entre 1990 et 2008, les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de 1,25 USD par jour représentent au moins 50% de la population (voir infra, tableau sur le seuil de pauvreté). Cette pauvreté, qui fait partie des causes des guerres civiles, résulte au moins en partie de ces conflits et accroît la vulnérabilité d'une part importante de la population, ce qui en fait une des caractéristiques essentielles des sociétés post-confliktuelles, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Pour bien appréhender ce phénomène et celui du déplacement prolongé qui constituent des freins importants au redressement économique, une approche d'économie politique qui s'appuie sur les concepts d'analyse de filière d'approvisionnement (*Commodity chain analysis*) et sur celle de moyens d'existence (*Sustainable Livelihood approach*) se révèle pertinente dans la mesure où il s'agit d'une approche à la fois globale et dynamique. Elle se distingue en effet des approches plus classiques de la pauvreté qui se limitent souvent à certains aspects de celle-ci, comme la faiblesse du revenu et l'analyse de l'offre et de la demande. En énumérant des droits, l'approche de Sen, utilisée par Stewart et FitzGerald pour l'analyse des guerres civiles, donne une vision beaucoup plus large de la vulnérabilité des

ménages pauvres, mais elle ne rend pas compte de la dynamique du processus et reste incomplète par rapport à la complexité des éléments qui la déterminent, de façon directe ou indirecte. En fait, l'approche *livelihood* est non seulement compatible avec celle d'Amartya Sen en termes de droits et de capacités, mais elle lui est complémentaire par ses développements sur les capacités, notamment sur les actifs disponibles (voir infra) et l'interaction avec l'environnement.

L'approche de la vulnérabilité en termes d'économie politique présentée par Sarah Collinson (Collinson ed., 2003) et s'appuyant notamment sur les travaux de Chambers et Conway (Chambers et Conway, 1991) et de Philippe Le Billon (Le Billon, 2000) montre que les conflits ou les crises politiques créent de nouvelles formes de vulnérabilité économique, sociale ou politique. « La vulnérabilité devrait être comprise en termes d'impuissance (*powerlessness*) plutôt qu'en termes de besoins simplement matériels ou de manque de droits élémentaires (*basic entitlements*). [...] Pouvoir et impuissance déterminent la distribution de l'accès à la nourriture et aux autres denrées et actifs clés, entre différents groupes et à l'intérieur d'eux. Ceux qui n'ont pas de pouvoir ne peuvent sauvegarder leurs droits élémentaires politiques, économiques et sociaux, et peuvent ne pas être capables de se protéger eux-mêmes contre la violence. La vulnérabilité et le pouvoir sont ainsi analysés comme un processus politique et économique en termes, par exemple, de marginalisation, d'exclusion ou d'exploitation » (Collinson, 2003, p 10). Cette approche, qui a commencé à se structurer au début des années 1980 avec la définition des moyens d'existence par Chambers et Conway (1982) a été approfondie au sein du DFID britannique puis par Collinson et a également été reprise par le PNUD ou des ONG importantes telles que Care ou ACF. De ce fait, il en existe plusieurs variantes⁹⁵, la plus aboutie étant celle de Collinson.

Pour reprendre une définition de la FAO (1996), le niveau de vulnérabilité d'un individu, d'un ménage ou d'un groupe est déterminé par l'exposition à des facteurs de risques et la capacité à affronter des situations de crise et les surmonter de façon durable. Chambers et Conway (1991) définissent les moyens d'existence durables comme comprenant « les compétences, les biens et les activités nécessaires pour vivre. Les moyens d'existence sont durables lorsqu'ils permettent i) de s'adapter à des situations de stress ou de chocs et de les surmonter, ii) de renforcer les compétences et d'augmenter les biens, iii) de transmettre aux générations futures des moyens de subsistance également durables, iv) de fournir des opportunités pour la subsistance d'autres personnes, au niveau local ou à un niveau plus global, à court ou à long

⁹⁵ Pour une présentation, voir Krantz Lasse, 2001, *The Sustainable Livelihood Approach to Poverty Reduction*, Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, 44 p.

terme ». Cette approche prend notamment en compte les liens entre ressources économiques, accès aux services, insertion sociale et cadre institutionnel, la baisse d'un de ces paramètres compromettant le niveau des autres.

L'analyse de ces moyens s'attache donc à comprendre l'environnement qui les détermine, notamment pour les ménages vulnérables, en intégrant les éventuelles divisions sociales ou ethniques qui peuvent avoir une incidence sur ces moyens (discrimination), et s'appuie sur l'évaluation des capacités et ressources de ces ménages, en ne se limitant pas à la seule évaluation des besoins, et ce, dans une perspective à long terme.

La capacité de réaction dépend en premier lieu des actifs (*assets*) ou capitaux dont dispose un ménage. Collinson en distingue six :

- actifs humains : savoirs et compétences permettant d'exercer un travail et d'obtenir un revenu ;
- actifs financiers : régularité des revenus, accès au crédit, épargne, objets précieux ;
- actifs naturels : qualité et disponibilité des ressources environnementales (eau, soumission ou non aux aléas naturels, à la pollution...) ;
- actifs physiques : habitat, capital productif, équipements ménagers, mais aussi accès aux services et infrastructures ;
- actifs sociaux : insertion dans un milieu (non-exclusion), capacité à mener des actions collectives et d'entraide, à communiquer ;
- actifs politiques : possibilité d'expression (droits politiques), de concertation, d'accès à l'information.

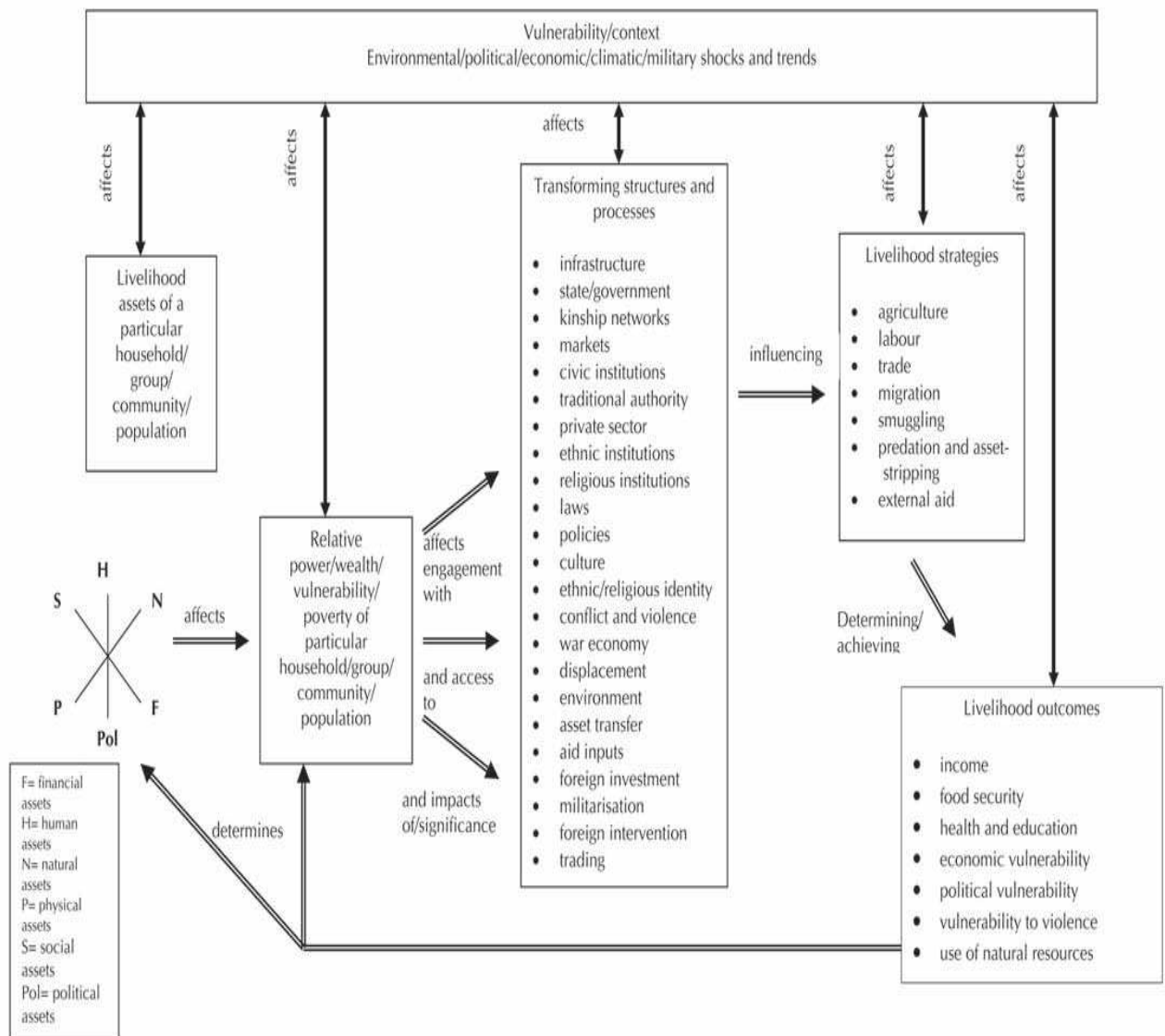
Ces actifs sont influencés par les institutions, les politiques, la façon dont le secteur privé est structuré ou la culture et la religion et permettent au ménage d'y accéder plus ou moins. Ce contexte social et institutionnel large (services publics, gouvernance, politique, institutions, relations sociales, en fait le fonctionnement de la société de façon générale) est façonné par les personnes et se trouve en perpétuelle transformation, déterminant en partie la valorisation des différents types d'actifs et leur « rendement », c'est-à-dire leur efficacité à bâtir des stratégies efficaces permettant d'obtenir des résultats en termes de moyens d'existence.

Ces stratégies sont mises en place par les ménages pour minimiser les risques menaçant leur survie, de façon à maintenir leur régime alimentaire et préserver leur capital et leurs ressources pour l'avenir (ACF, 2008, p 11).

Le schéma de Collinson (schéma 8) résume la présentation de l'approche de façon complète, mais aussi complexe. L'annexe 10 présente deux schémas plus simples de la même approche, l'un de l'IFAD (*International Fund for Agricultural Development*, agence de l'ONU), l'autre

du DFID. Leur intérêt est aussi de montrer comment des agences d'aide nationales ou internationales s'approprient les concepts des théories du développement pour penser leur action.

Schéma 7 : Approche en termes de moyens d'existence durables en situation de conflit et d'instabilité politique.



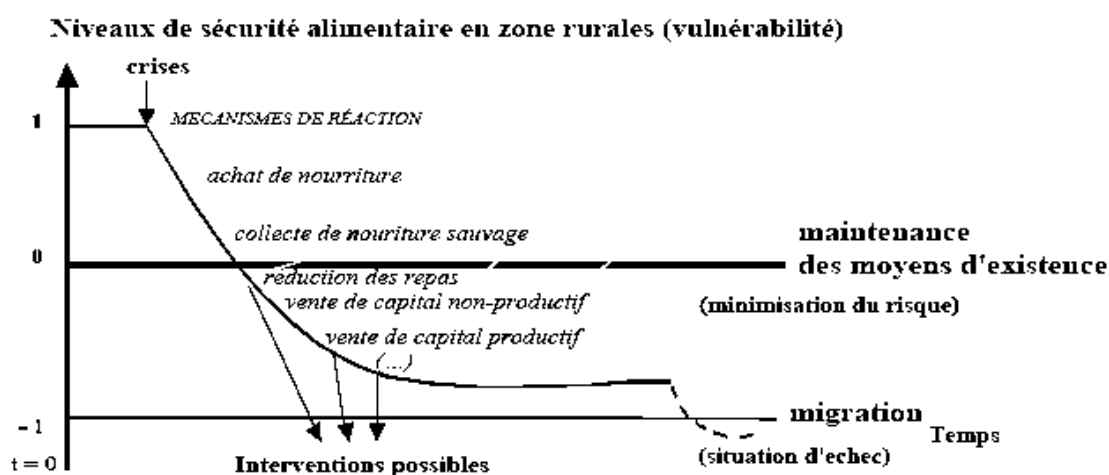
Source: Collinson ed., 2003, p 13.

Comme le montre le schéma, l'objectif pour un ménage est d'obtenir des résultats en termes de moyens d'existence (en bas à droite, *Livelihood outcomes*). Il dispose pour cela d'actifs (étoile en bas à gauche) qui donnent une richesse ou un pouvoir relatif, et influent et sont influencés par l'environnement politique, social et institutionnel, ce qui permet au ménage de déterminer des stratégies dans différents domaines, lesquelles déterminent enfin ces résultats qui rétroagissent sur les actifs détenus en les renforçant ou non.

Le contexte de vulnérabilité, dû à des chocs, des crises ou des aléas climatiques (y compris la saisonnalité) dont la caractéristique est d'échapper aux populations qui les subissent, influence négativement leurs moyens d'existence via leur impact sur leurs différents actifs. La vulnérabilité d'un ménage dépend des stratégies de réponses que lui permet la détention des différents actifs. Au niveau alimentaire par exemple, des stratégies déficientes dues à une dévalorisation des actifs du fait d'un choc externe se traduisent par l'insuffisance de moyens d'existence. Cette insuffisance peut faire passer un ménage du stade de la vulnérabilité alimentaire à celui de l'insécurité alimentaire (offre insuffisante de denrées, non-accès aux denrées⁹⁶ ou utilisation inadéquate des aliments).

Des ONG humanitaires comme Action Contre la Faim (ACF) ont développé une expérience analysée dans le cadre de cette approche théorique. Il est possible d'adapter leur analyse de la vulnérabilité en contexte rural (agriculture de subsistance) au cas des conflits et de l'incidence de ceux-ci sur les actifs détenus. La stratégie de réaction à des récoltes insuffisantes due à des combats, au pillage d'outils ou au vol de cheptel, sera de minimiser les effets de cette situation en achetant la nourriture d'abord, si cela est possible, en collectant de la nourriture sauvage dans un deuxième temps, en réduisant les repas dans un troisième, puis en vendant le patrimoine, enfin, en migrant (schéma de mécanisme de réaction en contexte rural) (ACF-IN, 2008, p 18).

Graphique 2 : Modèle de détérioration de la situation (courbe de destitution)



Source : ACF (2008)

L'intérêt de ce modèle, dans le cadre de notre recherche sur les économies post-confliktuelles, est de comprendre la situation d'un ménage à la sortie d'un conflit et les différentes stratégies

⁹⁶ Cf. l'analyse de A. Sen sur la famine de 1943 au Bengale pour un cas de non-accès, voir § 2.1, chapitre 2 de cette thèse.

de survie qu'il a dû adopter avant de recourir à la migration comme solution ultime. Il permet aussi d'appréhender la difficulté du retour et de la réinstallation, une fois le patrimoine liquidé.

En milieu urbain, les résultats d'une étude sur l'impact d'une hausse des prix sur les ménages vulnérables dans un pays moins avancé, peuvent également être transposés au contexte des conflits et d'après conflit. Les impacts d'une crise et les stratégies d'adaptation se traduisent en effet de la même façon pour un ménage vulnérable subissant le recul de l'activité engendré par un conflit : abandon des petites activités commerciales par manque d'argent, réduction des dépenses non-alimentaires (scolarisation, automédication), baisse de la quantité et de la qualité des repas, pratiques alimentaires dégradées pour les femmes enceintes ou allaitantes et les nourrissons, dégradation de l'hygiène, recours accru au travail des enfants, endettement croissant, augmentation de la mendicité, des vols, du marché noir et de la prostitution. Enfin, ici aussi, l'ultime recours est la migration. Ce contexte de vulnérabilité se traduit par des problèmes de mésentente familiale, la réduction de l'entraide entre voisins et de cas d'abandon du foyer, ce qui représente une perte d'actifs sociaux (CONASUR, 2008). Les conséquences de cette situation persistent après le conflit.

L'intérêt de cette analyse, qui croise économie politique et approche en termes de moyens d'existence, est qu'elle est transposable au cas des conflits civils et aux contextes post-confliktuels, puisqu'il s'agit d'un type particulier de crise. Elle montre comment s'effectue progressivement, et parfois plus brutalement, l'appauvrissement de ménages et surtout le mécanisme par lequel ces ménages tombent dans une trappe à la pauvreté. Dans le cas de guerres civiles, contrairement à celui d'une hausse des prix ou d'une mauvaise récolte, le ménage en situation de pauvreté est dépossédé de ses actifs physiques (outillage, cheptel, maison...), ses actifs financiers fondent rapidement si bien qu'il se trouve sans patrimoine ni réserves et les actifs sociaux et politiques se trouvent d'autant plus réduits que ses voisins subissent un dommage similaire dans un contexte où la force l'emporte sur le droit. Dans cette situation, le retour à la paix ou au cessez-le-feu ne répare pas la destruction ou la vente du patrimoine utilisé pour survivre (actifs financiers et physiques), il n'est donc plus possible de reconstituer l'outil de travail. De plus, les incertitudes du contexte post-confliktuel au niveau politique et institutionnel limitent les capacités d'accès et d'influence dont un ménage pouvait disposer, sauf si des programmes d'aide bien pensés et ciblés accompagnent la sortie de conflit. Les tensions interethniques, exacerbées pendant toute la durée du conflit constituent un facteur bloquant pour la reprise des relations, notamment économiques. Dans ces circonstances, même les actifs humains (compétences, savoirs, santé) se trouvent réduits du

fait de l'abattement qui caractérise ces contextes (voir infra « la persistance des problèmes de santé »). Les actifs naturels sont également touchés (pollution dues aux destructions, mines et munitions non explosées, voir infra § 3. du chapitre 5 « Conséquences des conflits et des déplacements de population sur l'environnement »). C'est donc l'ensemble des actifs dont dispose un ménage qui se trouvent significativement amoindris au moment où il faut faire face à une reconstruction.

Cette situation générale, que l'approche utilisée permet de décrire de façon globale (holistique), explique le phénomène de trappe à la pauvreté dans laquelle tombent les ménages vulnérables et constitue un des facteurs de blocage des sociétés post-confliktuelles. Bien sûr, les ménages n'ont pas le même niveau initial de sécurité alimentaire ou d'actifs et ne sont pas affectés de la même façon par un conflit : cette approche doit être adaptée selon les cas et les conflits ou les situations post-confliktuelles. Le tableau suivant montre les pourcentages extrêmement élevés de la population vivant sous le seuil de pauvreté dans vingt-quatre pays après conflit (Tableau 23). Il croise les seuils de pauvreté avec l'IDH et montre également que ces 27 pays ayant connu une guerre civile entre 1990 et 2008 font partie des 32 derniers du classement.

A ce problème de vulnérabilité qui touche une partie importante de la population s'ajoute celui du déplacement prolongé, qui y participe.

1.2. Le problème du déplacement prolongé, entrave au redressement

Un deuxième élément de blocage, à côté de la trappe à la pauvreté, doit également être souligné. Il s'agit de la situation des réfugiés et déplacés au moment de l'arrêt des combats. Si les phénomènes de migration et de pauvreté ne se superposent pas nécessairement (on peut fuir des combats sans être pauvre), ils sont néanmoins souvent liés.

Nous avons vu que, dans le milieu rural, comme dans le milieu urbain, la réaction ultime à la situation de crise est toujours la migration (supra, graphique 2, courbe de destitution). Deux causes en effet contribuent aux déplacements de populations pendant les conflits : des causes directes, essentiellement les combats, les bombardements et les mouvements de troupes, et les causes indirectes, notamment l'épuisement progressif des denrées alimentaires ou l'appauvrissement des ménages vulnérables ou proches de l'être. Dans le premier cas, la migration est forcée et non volontaire et les étapes intermédiaires n'existent pas. Dans un cas comme dans l'autre, les villages ou les quartiers se déplacent en groupe et recréent généralement dans les camps leur proximité d'origine. En 2010, le HCR (Haut-Commissariat aux réfugiés) dénombrait 42 millions de réfugiés et déplacés, principalement du fait de

guerres civiles ou de catastrophes naturelles, concentrés notamment sur cinq pays, tous ayant connu un conflit (Colombie, Soudan, Somalie, Irak, RDC) alors qu'ils n'étaient que 23 millions en 1995. Mais le phénomène le plus important dans le cadre de notre étude est celui des déplacements prolongés, lié au problème des réfugiés et déplacés.

Tableau 18 : Seuil de pauvreté dans les 27 pays ayant connu une guerre civile entre 1990 et 2008

Pays avec rang IDH (1)	RNB (en USD PPA) en 2008 (2)	Pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (en %)	
		Sous le seuil de 1,25 \$ par jour PPA (2000-2008) (3) (a)	Sous le seuil de pauvreté national (2000-2008) (4) (a)
137 Papouasie-N. Guinée	2227	-	-
138 Népal	1201	55,1	30,9
139 Togo	844	28,7	-
140 Comores	1176	46,1	-
141 Lesotho	2021	43,4	56,3
142 Nigéria	2156	64,4	-
143 Ouganda	1224	51,5	31,1
144 Sénégal	1816	33,5	-
145 Haïti	949	54,9	-
146 Angola	4941	54,3	-
147 Djibouti	2471	18,4	-
149 Côte d'ivoire	1625	23,3	-
152 Rwanda	1190	76,6	56,9
154 Soudan	2051	-	-
155 Afghanistan	1419	-	42,0
156 Guinée	953	70,1	-
157 Ethiopie	992	39	44,2
158 Sierra Leone	809	53,4	70,2
159 Rép. Centrafricaine	758	62,4	-
160 Mali	1171	51,4	-
162 Libéria	320	83,7	-
163 Tchad	1067	61,9	-
164 Guinée-Bissau	538	48,8	65,7
165 Mozambique	854	74,7	55,2
166 Burundi	402	81,3	-
167 Niger	675	65,9	-
168 Rép. Dém. Du Congo	291	59,2	71,3

Tableau : auteur

Sources : (1) PNUD, 2010 ; (2) Banque mondiale (2010) et FMI ; (3) et (4) Banque mondiale (2010)

Les données correspondent à l'année la plus récente sur la période indiquée.

Sur ces 27 pays, trois étaient encore en conflit en 2008 (en gras), les autres en situation post-confliktuelles, selon les critères du SIPRI (SIPRI, 2009).

Ce phénomène d'inertie au retour d'une part parfois importante de la population représente à notre avis un obstacle au redémarrage des économies dans les sociétés post-confliktuelles. Tant que les familles ne reviennent pas reprendre le travail de leur terre ou leur métier, même lorsqu'il s'agit d'une activité informelle, une partie de l'offre reste gelée : les terres ne sont pas mises en exploitation ni même entretenues, les ateliers restent vides, certains biens ne peuvent être fabriqués, réparés ou vendus, la dynamique inter-entreprises souffre de trous de production, et les litiges de propriété potentiels se développent en proportion de l'absence des propriétaires.

Le *Refugee Studies Center* de Oxford (UK) a produit une étude sur la question des déplacements prolongés dont la spécificité est relativement ignorée des organismes internationaux et des recherches académiques alors qu'elle constitue une des questions humanitaires les plus complexes aujourd'hui (Couldrey et Herson, 2009). Le HCR définit le déplacement prolongé comme la situation concernant plus de 25 000 réfugiés en exil depuis plus de cinq ans. Six millions de personnes se trouvaient dans cette situation en 2009 dans une trentaine de contextes, selon le HCR. Mais ce chiffre est largement sous-évalué car il ne porte pas sur les 25 millions de déplacés, ni sur des situations particulières comme les millions de réfugiés palestiniens et toutes les personnes, en milieu urbain notamment, qui échappent au comptage des camps. Ainsi, 4 millions de personnes déplacées par les conflits à l'intérieur de la Colombie devraient être comptabilisées comme déplacées prolongées, mais ne sont pas mentionnées dans les rapports ou publications officiels ou académiques, ni pris en compte par les organisations internationales. La moyenne du séjour est passée de 9 ans au début des années 1990 à près de 20 ans en 2009 (Loescher et Milner, 2009). Ainsi, le camp de Dadab au Kenya, ouvert en 1991 lors de la crise en Somalie et d'une capacité de 90 000 personnes en accueillait 400 000 en août 2011, au moment où arrivaient quotidiennement 5 000 à 7 000 somaliens par jour, chassés par la famine (France Culture, 22 août 2011).

Loescher et Milner (2009, p 9) estiment qu'au-delà de la situation d'urgence qui a déclenché le déplacement, celui-ci se prolonge du fait de l'instabilité et de l'insécurité qui persistent dans les pays d'origine. Les restrictions à la liberté de mouvement et à l'emploi dans le pays d'accueil (pourtant contraires à la Convention de 1951) contribuent à confiner les réfugiés dans les camps où l'aide, quoique déclinante avec le temps, les enferment dans un rôle d'assistés. Les réfugiés et déplacés en milieu urbain, dont on estime que le nombre a beaucoup cru ces dernières années, se trouvent dans des situations de vulnérabilité où ils sont exploités, craignant en permanence d'être arrêtés, sans papiers ni droits aux services sociaux, sans protection d'aucun gouvernement.

En matière de sécurité, les déplacés prolongés représentent une menace du fait de l'instabilité qu'ils génèrent : les camps sont des viviers pour les enfants-soldats ou les mercenaires en période de conflit. Hors conflit, les stratégies de survie se traduisent par des trafics d'armes, de la contrebande, et de façon devenue courante, par le banditisme, la prostitution ou le vol. Avec la diminution de l'aide, la concurrence avec les populations locales est facteurs de tensions.

Encadré 4 : Déplacés internes au Sri Lanka et au Soudan

Au Sri Lanka, plus de 800 000 personnes ont été déplacées entre 1983 et 2008. En 2008, on comptait encore 600 000 déplacés dont :

- entre 200 000 et 300 000 après la reprise des combats d'avril 2006 (échec des négociations de paix) dans l'est et le nord, dont plusieurs dizaines de milliers déjà antérieurement déplacés ;
- environ 273 000 déplacés prolongés au gré des phases antérieures du conflit ;
- 26 000 déplacés du fait du Tsunami du 26 décembre 2004.

Par ailleurs, au moins 170 000 personnes récemment déplacées dans l'est avaient pu rentrer chez elles ou avaient été relocalisé depuis 2007.

Le Soudan est resté en guerre civile de façon quasi continue depuis son indépendance en 1956, dans une région ou l'autre du pays.

Au moment de la signature de l'accord de paix de janvier 2005 mettant fin au conflit nord-sud, le Soudan comptait 4 millions de déplacés (la plus grande population de déplacés du monde à ce moment), dont la moitié ont pu rentrer chez eux ou être relogés ailleurs.

Le conflit apparu au Darfour en 2003, résultat de la marginalisation de cette région, de son sous-développement, de la pression sur ses ressources naturelles (érosion des sols, surpâturage, manque d'eau), des influences régionales (Tchad, Lybie), a provoqué des déplacements en masse, surtout en 2003-2004 (2,7 millions de personnes toujours déplacées en octobre 2008, soit 40% de la population du Darfour). Très peu ont pu retourner chez eux, bien que certains le fassent au moment des activités agricoles.

Source : Collinson S., Buchanan-Smith M et Elkawary S., 2009, *Good humanitarian donorship principles in practice, Assessing humanitarian assistance to internally displaced persons in Sudan and Sri Lanka*, HPG, London, ODI, 22 p.

Nous pouvons ajouter plusieurs éléments pour approfondir cette analyse :

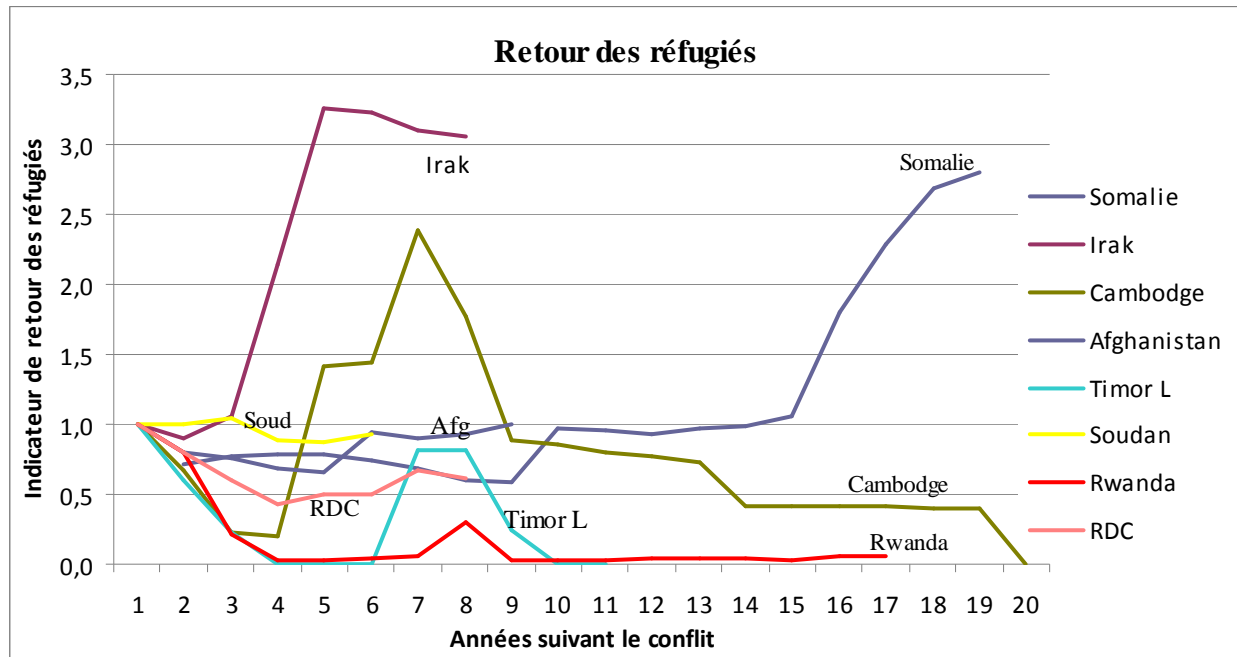
- dans les zones d'accueil, la présence de camps de plusieurs dizaines, voire centaines de milliers de personnes provoque un accroissement local de la demande qui se traduit par une hausse des prix, des tensions sur le marché du travail du fait d'une offre accrue et désorganise une économie locale souvent déjà fragile. Cela pousse à la juxtaposition de deux économies ayant peu de rapports d'échange entre elles, l'une tournée vers

l'aide internationale et complétée par des activités internes ou illicites, l'autre ancrée plus localement et qui peut tirer parti de l'exploitation de la première (main d'œuvre à faible coût, petit commerce) ;

- dans les zones de départ, l'abandon prolongé des logements, du matériel, des champs se traduit par la perte de capital du fait de l'absence d'entretien, quand celui-ci n'a pas été pillé en l'absence de ses propriétaires. Les champs laissés en friche, l'absence de certaines compétences artisanales (forgeron, menuisier, fabrication ou réparation d'ustensiles...), tout cela freine la productivité, la reprise de l'activité et des échanges et maintient l'économie locale dans la vulnérabilité, du fait d'une offre structurellement insuffisante ;
- les mécanismes de réaction décrits ci-dessus permettent de comprendre la difficulté que les déplacés ou les réfugiés⁹⁷ ont de rentrer après le conflit (diminution des différents actifs, notamment physiques, financiers et sociaux). L'insuffisance de pécule pour assurer le rapatriement constitue un frein important au retour ;
- s'y ajoute les problèmes de propriété (nouvel occupant, litiges), l'insuffisance de fonds pour relancer une exploitation agricole ou une activité d'artisanat ou de commerce, reconstruire le logement ;
- le décalage de saisonnalité et la longueur du cycle agricole est un obstacle important car il faut financer une soudure prolongée ;
- la peur de retrouver ce qui a pu être les lieux d'un drame et la possible hostilité d'autres parties de la population ;
- la découverte d'un certain confort dans certains camps. Par exemple, les femmes afghanes d'origine rurale ont découvert dans les camps de réfugiés, les villes et les bazars d'autres façons de vivre et d'être en société. Elles ont pris contact avec un certain confort, l'eau et l'électricité notamment, et ne veulent plus des conditions extrêmement rigoureuses des villages afghans, ce qui explique leur réticence à quitter les camps (Man, 2010). Ainsi, des incitations au retour doivent s'accompagner d'une perspective prometteuse des conditions de vie. Cela peut motiver les réfugiés eux-mêmes pour participer à l'installation d'adduction d'eau, de systèmes sanitaires et d'électrification.

⁹⁷ La Convention de 1951 définit les réfugiés

Graphique 3 : Indice de retour des réfugiés à partir de la fin du conflit



Source : Haut-Commissariat aux Réfugiés, *Statistical Yearbook and Datafiles*, consultable sur www.unhcr.org/statistics/populationdatabase. Calcul de l'indice par l'auteur.

Les deux éléments, trappe à la pauvreté et inertie des retours, constituent à notre avis des blocages à toute reprise. Même s'ils sont signalés dans la littérature, ils ne sont pas analysés avec toute l'importance qu'ils méritent. Ils sont conditionnels du redressement économique.

1.3. La persistance des problèmes de santé

Différentes évaluations sur la santé après les conflits soulignent les effets persistants des guerres civiles sur la mortalité et les pandémies. Ainsi, elles tuent davantage de civils après la fin du conflit qu'elles ont tué de combattants pendant leur durée. La principale raison tient à l'écart entre moyens et besoins. Les capacités des services de santé se trouvent réduites pour plusieurs raisons :

- aux infrastructures endommagées par le conflit et souvent prises pour cible (85% des infrastructures de santé détruits ou endommagés en Somalie) s'ajoutent l'altération des systèmes traditionnels de solidarité, la disparition de personnels de santé pris aussi pour cible dans certains conflits (par exemple par la RENAMO au Mozambique), ayant fui à l'étranger (la moitié des médecins et 80% des pharmaciens en Ouganda entre 1972 et 1985) ou tués lors de génocide (80% du personnel médical au Rwanda), la rupture des approvisionnements en médicaments (pillage au Timor Leste par les forces pro

indonésiennes après le référendum d'août 1999), le découragement face à l'ampleur des besoins ou le non-paiement des salaires, le fait que la sécurité reste une priorité des budgets d'après conflit et l'affaiblissement des capacités d'administration du système de santé (Deely, 2005, p 127-129 ; Ghobarah, Huth et Russett, 2003) ;

- à l'inverse, les besoins de santé sont démultipliés. Du seul fait des déficiences du système de santé, l'absence ou l'interruption de la prévention, des campagnes de santé publique et de soins élémentaires contribuent à aggraver l'état de santé de la population : ce qui pouvait être soigné simplement se complique et empire. Les blessures dues au conflit ne sont pas ou mal soignées. Du fait des 30 millions de mines disséminées en Afghanistan dans les années 1980, 4% de la population étaient handicapés en 2005. Au Cambodge 36 000 personnes au moins ont perdu un membre à cause des mines (Deely, 2005). Les maladies infectieuses se transmettent plus facilement dans des hôpitaux surpeuplés, par des approvisionnements en eaux défectueux ou dans les camps où les personnes déplacées restent par manque de moyens pour rentrer chez elles ou par peur. Les femmes et les enfants sont particulièrement frappés, notamment les femmes enceintes ou allaitantes. Selon une étude de Hoeffler et Reynal-Querol (Hoeffler et Reynal-Querol, 2003), sur une durée de cinq ans de guerre civile, la mortalité infantile augmente de 13% par rapport au niveau antérieur et dans les cinq ans suivant la fin du conflit, elle reste à 11% au-dessus de ce niveau. Les maladies sexuellement transmissibles, et particulièrement le VIH/SIDA, ont vu leur prévalence augmenter pendant le conflit (viols, prostitution, absence de soins) notamment chez les combattants qui constituent des vecteurs de propagation une fois démobilisés. La consommation de stupéfiants s'est également développée à la faveur des conflits et a créé des dépendances qui subsistent et que l'environnement difficile de l'après-guerre accroît. Ce recours aux drogues (héroïne, cocaïne, kat) s'observe notamment dans les pays producteurs ou plaques tournantes du trafic (Afghanistan, Colombie, Somalie, Kosovo, Tadjikistan, Afrique de l'Ouest) et perturbe les équilibres familiaux ou sociétaux (Deely, 2005) ;
- cette dégradation générale de l'environnement de la santé se reflète dans les taux de mortalité maternelle (TMM) comme l'indique le tableau ci-dessous qui montre que, parmi les quatorze pays ayant les taux les plus élevés, onze ont connu un conflit civil entre 1990 et 2005, alors que ce conflit pouvait être terminé depuis plusieurs années.

Tableau 19 : Taux de mortalité maternelle (TMM) et expérience de conflit (pays ayant les plus hauts de TMM, en gras, pays ayant connu un conflit entre 1990 et 2005)

Pays	TMM
Sierra Leone	2100
Afghanistan	1800
Niger	1800
Tchad	1500
Somalie	1400
Angola	1400
Rwanda	1300
Liberia	1200
Burundi	1100
Rep. Dem. Congo,	1100
Guinée-Bissau	1100
Malawi	1100
Nigeria	1100
Cameroun	1000

Source: World Health Organization, (2005), cité par Kruk et al. (2009).

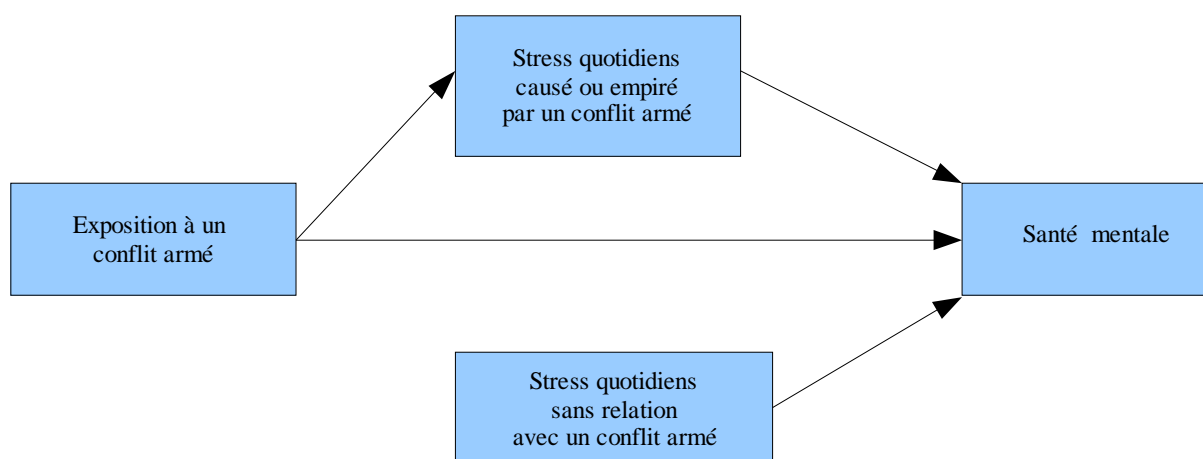
- enfin, les effets psychologiques de l'environnement déprimant succédant aux angoisses et aux traumatismes de la guerre sont à la fois profonds et largement répandus⁹⁸. La violence de la guerre cause des traumatismes directs et durables (vision de scènes de violence, blessures, viols, torture) pouvant générer des troubles allant de la dépression au suicide. Ces traumatismes continuent d'opérer après la fin du conflit.

Miller et Rasmussen ont produit une étude sur les facteurs de stress quotidien dans les situations de conflit et surtout post-confliktuelles (Miller et Rasmussen, 2009). S'appuyant sur des études réalisées notamment en Afghanistan, au Tchad, au Sri Lanka, au Liban ou dans la Bande de Gaza, ils définissent les facteurs de stress quotidiens comme le sentiment de vulnérabilité dû à la pauvreté, à la marginalisation sociale, à l'isolement, à la promiscuité des conditions de logement ou aux changements dans la situation familiale (ibid, p 8). Ces facteurs résultent de situations de conflit ou post conflictuelles et se distinguent des traumatismes directement causés par la violence lors des conflits, déjà largement décrits par la littérature, notamment le Syndrome de Troubles de Stress Post Traumatique, STSPT (pour PTSD, *Posttraumatic Stress Disorder*). Les auteurs montrent que le stress quotidien, même pour les personnes n'ayant pas été exposées directement à la violence, continuent de provoquer après les

⁹⁸ Taux de dépression de 14 à 21% et taux de syndrome post traumatique de 18 à 53% chez les réfugiés de Bosnie; 68% des réfugiés cambodgiens atteints de dépression majeure et 37% de syndrome post traumatique, (selon Mollica et al. 1999, cité dans le rapport de la Banque mondiale, 2003, p 29).

conflits du fait de la situation subie, des dépressions et troubles mentaux souvent sous-estimés et d'une gravité parfois similaire à celle des PTSD dont la résilience est parfois plus facile à opérer. Ainsi la violence familiale, notamment celle subie par les enfants ou les femmes, s'explique mieux par ce type de stress, dont l'origine peut être une violence subie par le père à l'occasion du conflit. Il y a une relation indirecte et décalée dans le temps entre la violence organisée du conflit et la situation de précarité et de vulnérabilité qui provoque un stress quotidien, notamment la peur de la récurrence d'évènements ou de l'expérience de la vulnérabilité que ces évènements déclenchent. L'importance de l'impact de ce type de stress que Miller et Rasmussen qualifient de Stress Quotidien potentiellement Traumatique (PTDS, *Potentially Traumatic Daily Stressors*) tient notamment à sa permanence et au sentiment de perte de contrôle sur les ressources permettant d'y échapper.

Schéma 8 : Les facteurs de stress quotidiens comme intermédiaires partiels dans la relation entre conflit armé, santé mentale et état psychologique



Source : traduit de Miller et Rasmussen, 2009, p 9. Traduction de l'auteur.

L'analyse en termes économiques que nous pouvons faire de ce phénomène qui caractérise les sociétés post conflictuelles est que ce type de stress, lié à la vulnérabilité et à l'insécurité, paralyse les initiatives et contribue à expliquer la passivité des populations déplacées ou réfugiées, les enfermant parfois dans l'assistanat. Ainsi, des camps de réfugiés continuent d'exister longtemps après que le conflit soit terminé : une main d'œuvre importante est immobilisée au lieu de contribuer à la production de richesses nationales.

Tout cela brise les capacités de reprise de l'activité et de création d'entreprises, indépendamment des difficultés matérielles pour le faire (absence d'épargne, patrimoine

liquidé, difficultés d'approvisionnement, obtention de crédits difficile). Vouloir redresser l'économie d'une société post conflictuelle suppose aussi de comprendre l'état d'esprit de tout ou partie de la population, dans la mesure où il détermine l'impulsion nécessaire à l'activité économique. Dans l'analyse d'un pays précis, une attention particulière doit donc être donnée à la cadence de retour des réfugiés et déplacés, car cela reflète leur sentiment de sécurité et de confiance dans l'avenir, dès lors que ces retours sont volontaires (Le Pakistan ou l'Iran ont plusieurs fois enjoint aux réfugiés afghans de rentrer chez eux, alors que pour ces réfugiés, les conditions de sécurité physique ou alimentaire étaient loin d'être réunies). De même, il convient d'examiner si les programmes de santé publique intègrent la prise en compte de ce type de stress à côté de celle du STSPT.

Deely (2005) comme Ghobarah, Huth et Russett (2003) constatent ainsi des besoins de santé accrus et des ressources disponibles diminuées, ce qui provoque un effet de ciseaux pour la fourniture de services de santé et aggrave le contexte post- conflictuel, notamment au niveau économique. Reconstruire un système de santé fournissant au moins les services de base constitue donc une priorité pour faire baisser les taux de mortalité, de morbidité et de prévalence des maladies. Y parvenir contribue à redonner confiance à la population dans son gouvernement et à légitimer l'action de l'État (Kruk et al., 2009). Ces aspects seront traités dans la partie suivante.

1.4. Le défi de la rescolarisation

Le défi éducatif d'une société sortant de conflit tient à la simultanéité des problèmes :

- en fonction de la durée du conflit, les cohortes non ou mal scolarisées se sont accumulées. Ce phénomène a des répercussions importantes en termes d'intégration sociale, de potentiel de qualification de la main d'œuvre et par là d'emplois et de création de richesses ;
- en fonction de l'intensité du conflit, la détérioration ou la destruction des meubles, du matériel et des bâtiments, parfois pris pour cible, utilisés comme abri pour réfugiés ou casernement, entravent une reprise rapide ;
- en fonction des deux, la masse des enseignants n'a pas été renouvelée, ce qui empêche aussi une reprise rapide et de qualité de l'enseignement. Se pose alors le problème de formation que nous avons déjà évoqué (chapitre 5 § 1.2), mais qui prend ici une importance particulière.

L'analyse de la reprise de la scolarité en Afghanistan après 2001 donne une bonne illustration de la difficulté de relever ce défi, notamment sur l'importance de la durée dans le phénomène de ré-scolarisation.

Si les statistiques établies par le Ministère de l'Education de la République Islamique d'Afghanistan ne sont pas d'une totale fiabilité (retours de réfugiés, départs à l'étranger, changements de résidence, abandons non répertoriés), ils indiquent une tendance sur longue période :

Tableau 20 : Effectifs scolarisés en Afghanistan (en millions)

Année	1951	1961	1972	1981	1986	2001	2002	2004	2006	2008	2010
Effectifs scolaires	0,1	0,2	0,8	1,2	0,6	0,9	3,3	4,5	5,5	6	7
Accroissement des effectifs		0,1	0,6	0,4	- 0,6	0,3	2,4	1,2	1	0,5	1

Source : Ministère de l'Education de la République Islamique d'Afghanistan.

Tableau de l'auteur

Le recul entre 1981 et 1986 traduit les départs importants de populations (près de cinq millions de réfugiés) vers le Pakistan et l'Iran et la désorganisation provoquée par le conflit avec le gouvernement communiste et les troupes soviétiques. La forte progression à partir de 2002 révèle la forte attente d'éducation dans la société afghane et la volonté politique de re-scolarisation du gouvernement, encouragée par la communauté internationale. Cette reprise exprime la réhabilitation progressive des écoles, la scolarisation des filles (empêchées sous les Talibans) et la formation et le recrutement de professeurs. Les capacités de scolarisation sont insuffisantes mais s'améliorent au fur et à mesure. En 2002, 20 000 professeurs scolarisaient moins d'un million d'élèves (dont 5 000 filles et 1 500 élèves en formation technique et professionnelle) dans 3 400 écoles, la plupart inutilisables. En 2010, 170 000 professeurs en scolarisaient 7 millions (dont 2,5 millions de filles) sur 12 millions scolarisables dans 13 000 écoles, la moitié sans bâtiment. Il manquait encore 47 000 professeurs (Ministère de l'éducation, 2010).

Du fait du rattrapage, sur les trois premières années après le conflit, on estimait à un million le nombre d'enfants supplémentaires à scolariser chaque année, soit l'équivalent de 20 000 classes nouvelles et autant de professeurs à former, objectifs impossibles à atteindre, à la fois en termes de capacités et de financement.

L'accroissement démographique est l'autre cause du besoin de scolarisation. Depuis 2002, il se situe entre 600 000 et 800 000 personnes (Tableau 21), la population scolarisable croît à ce rythme avec un décalage de six ans et sans compter ceux qui intègrent une scolarité tardive du

fait qu'ils en avaient été écartés jusqu'alors. Cela fait peser une pression sur le système qui empêche la qualification de s'améliorer, car il faut recruter toujours plus d'enseignants.

Tableau 21 : Impact de l'accroissement démographique sur la population scolarisable et les besoins en enseignants en Afghanistan

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pop.	24 849449	25 482401	26 131476	26 797083	27 518809	28 259973	29 021099	29 802724	30 605401
(1)	617 230	632 952	649 075	665 607	721 726	741 164	761 126	781 625	802 677
(2)						617 230	632 952	649 075	665 607
(3)						12 300 à 15 000	12 700 à 15 800	13 000 à 16 220	13 300 à 16 600

(1) : Accroissement de la population

(2) : Accroissement de la population scolarisable

(3) : Nombre de classes et d'enseignants supplémentaires à créer

Source des chiffres : United Nations Population Division. 2009. World Population Prospects

Tableau de l'auteur

En rapprochant les deux tableaux, on constate que l'accroissement démographique entre 2006 et 2008 (1 250 182 personnes) n'a fait l'objet d'une scolarisation que pour 500 000 personnes environ, soit 40% de ces deux cohortes. En 2008-2010, le pourcentage s'améliore : il y a un million d'enfants scolarisés supplémentaires pour un accroissement démographique de 1 314 682 personnes, soit 76%. Si ces chiffres ne prennent pas en compte les chiffres élevés de la mortalité infantile (ce qui réduit l'accroissement démographique), et que l'accroissement démographique intègre aussi les retours de camps de réfugiés (donc une population en partie adulte et en partie déjà scolarisée), ils montrent à la fois l'amélioration des capacités administratives de l'État, mais aussi leur insuffisance et la durée longue du processus de scolarisation d'une population ayant un des taux d'alphabétisation parmi les plus faibles du monde.

Si les résultats quantitatifs représentent un formidable effort devant une demande d'ailleurs très forte de la société, ils cachent de gros problèmes au niveau de la qualité de l'enseignement et des équipements. Le recrutement de professeurs s'est effectué sur des critères minimum, faute de main d'œuvre qualifiée. En 2008, 17% des professeurs avaient un diplôme universitaire, des professeurs des écoles en milieu rural ont un niveau de fin d'études primaires. Les écoles manquent de matériel scientifique, de bibliothèque, de manuels pour les élèves. En 2006, deux millions d'élèves étudiaient sous tente ou en plein air. Les salles accueillent deux à trois classes par jour dans ces conditions, deux heures de cours sont

dispensées par jour aux premiers niveaux de primaire et quatre heures pour les secondaires. (Ravinet, 2008).

Encadré 5 : Exemple du lycée de filles de Nazou Ana à Djalalabad

Le cas d'une école de jeunes filles de Djalalabad ayant fait l'objet d'un relevé par l'ONG Afrane (E. Gilles, 2008) est particulièrement significatif. L'école a rouvert ses portes pour l'année scolaire 2002-2003 avec 25 classes, après six ans de fermeture sous les Talibans. La première année, les élèves sont inscrites sur les niveaux 1 (CP en France) à 6 (6^e en France), il n'y a aucune élève au-delà.

Les effectifs ont quasiment doublé en cinq ans (total dans le Tableau 22). Les petites classes sont en sureffectif au départ à cause d'un effet de rattrapage lié à l'absence de scolarisation pendant plusieurs années (69 élèves par classe en moyenne).

Tableau 22 : Exemple d'une école de filles de Djalalabad (Afghanistan)

Niveaux	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
Nb élèves 2002/2003	1018	866	223	188	89	51	0	0	0	0	0	0	2 435
Nb élèves 2007/2008	571	712	860	496	436	550	417	180	111	73	49	0	4 455

Source : Les Nouvelles d'Afghanistan, n° 123 et 133, Afrane.
Tableau de l'auteur

La déperdition entre le niveau 1 et le niveau 6 est de presque la moitié entre 2002-2003 et 2007-2008 (on passe de 1 018 élèves à 550), mais elle est décroissante avec le niveau et devient très faible entre le niveau 6 et le niveau 11 (on passe de 51 à 49 élèves). Cette tendance se confirme ensuite, puisqu'en 2010-2011 (ce qui n'apparaît pas sur le tableau), il y a 95 élèves en terminale (niveau 12), provenant des 111 élèves du niveau 9 en 2007-2008.

Une jeune fille entrée à l'école primaire au premier niveau en 2002-2003 est arrivée au sixième en 2007-2008 (dans le système afghan). Il lui faudra à nouveau six ans pour parvenir aux portes de l'université et six autres années encore pour devenir médecin, de façon à ce que des femmes afghanes puissent soigner d'autres femmes afghanes. Cela nous mène en 2020.

Les élèves sont assis par terre, le mobilier ayant souvent servi de combustible pendant le conflit, il n'y a parfois pas d'eau potable et peu de sanitaires (exemple de l'école de Dach-e-Bartchi au sud de Kaboul avec un sanitaire pour 500 élèves). Les disparités villes-campagne ou garçons-filles sont importantes (34% des filles en âge d'être scolarisées le sont en 2008).

Le problème du manque de professeurs s'explique par l'absence de politique de renouvellement active, surtout dans la période des talibans et dans celle du conflit civil précédent leur arrivée (1989-1996), mais aussi par les décès dus au conflit ou à l'émigration

depuis 1978. Avant le conflit civil, le gouvernement communiste continuait de former des enseignants, mais ceux-ci étaient rejetés de la population, car perçus comme étant des vecteurs de l'idéologie communiste. La durée de la rupture de formation a été d'au moins 12 ans (1989-2001). A partir de 2002, et pour simplifier, il faut au moins dix ans pour « produire » un instituteur s'il y a saturation du facteur travail, du fait notamment de la forte demande en provenance des organismes d'aide proposant des salaires attrayant et captant les personnels qualifiés. En prenant le cas d'un élève ayant pu bénéficier d'une éducation primaire dans un camp de réfugiés au Pakistan (soit moins de 30% d'entre eux), il lui faut six ans pour arriver au niveau 12 (terminale) et quatre ans d'institut pédagogique (depuis la réforme de l'enseignement en 2002), soit dix ans en tout. S'il est entré en 2002, il en sort en 2013. Au total la rupture est d'au minimum de 22 ans. Ainsi, le « stock » de professeurs est descendu à 20 000 à la fin du conflit en 2001. En 2010, il y avait pourtant 170 000 enseignants en Afghanistan, mais 73% d'entre eux n'avaient toujours pas le niveau requis (Ministère de l'éducation, 2010).

Ainsi s'explique le niveau peu satisfaisant du corps enseignant et les classes surchargées. La scolarisation massive s'est ainsi faite au détriment de la qualité par nécessité. Cela montre surtout la pression considérable qui pèse sur le système et la durée nécessaire pour sortir du goulet d'étranglement provoqué par l'insuffisance de main d'œuvre qualifiée causée par les années de conflit. Tous les États fragiles sortant de conflit ont connu une progression des taux d'analphabétisme qui peut se prolonger. Ils doivent résoudre alors cette situation dégradée avec des moyens inférieurs à ceux qui existaient avant le conflit, alors qu'il leur faudrait se fixer des objectifs de niveau plus ambitieux que ceux qui existaient auparavant.

A ces obstacles à la reprise et à l'accès aux droits s'ajoutent un environnement institutionnel dégradé qui concourt à ceux-là.

2. Environnement institutionnel : sécurité et fragilité

L'environnement institutionnel présente un aspect fortement dégradé à de nombreux égards dans une société post-confliktuelle, alors qu'il conditionne le redressement économique. Cette dégradation se concentre dans les domaines de la sécurité (importance des programmes DDR,

priorité à la sécurité) et de la fragilité de l'États et des institutions (perte de capital social, fragilité des institutions politiques, problèmes de la corruption et de la propriété).

2.1. Problème de la démobilisation, du désarmement et de la réintégration et des « victimes de la paix »

Pour savoir comment sortir d'un conflit, ou plutôt faire en sorte de ne pas y retourner quand on en est sorti, il est non seulement essentiel d'en comprendre les racines et leur prégnance, mais aussi d'examiner ce qui peut constituer une source de perpétuation du conflit à travers l'intérêt que certains acteurs peuvent avoir à le prolonger.

L'expression, à première vue choquante, de « victimes de la paix » de Néguédé Gobezi, Ethiopien réfugié et animateur du GRAPECA⁹⁹ désigne au départ les troupes démobilisées suite à la chute de Mengistu en 1991 et subitement sans ressources, la démobilisation affectant alors la totalité de ce qui constituait la plus grande armée du continent africain (Calame, 1994). Cette notion permet de comprendre une des difficultés du passage d'une économie de guerre à une économie de paix pour ceux qui perdent avec la paix un avantage économique. C'est notamment le cas :

- des troupes au moment du cessez-le-feu. Les combattants, souvent sans autre formation que celle des armes pour les plus jeunes, perdent subitement leur statut et leur gagne-pain avec la perspective de se retrouver marginalisés et déclassés. Pour une partie d'entre eux se posent les problèmes du désarmement et de la démobilisation, puis de la réintégration, problèmes sur lesquels la Banque mondiale et le PNUD, notamment, ont développé des compétences (cf. infra) ;
- des chefs de guerre, notamment des groupes armés non-étatiques, seigneurs de guerre, entrepreneurs de milices, paramilitaires qui ont vécu sur les populations ou les ressources en commandant. Paul Collier, comme nous l'avons vu, a tendance à réduire tous les groupes armés rebelles à de simples milices motivées par l'avidité et dont l'existence ne tient qu'au contrôle d'une source de revenu. Quoiqu'il en soit, ces chefs de guerre peuvent avoir intérêt à la perpétuation du conflit et par là constituer un obstacle sérieux à la paix qui leur fait perdre toute prérogative, sauf proposition politique à leur avantage (intégration dans l'armée régulière avec grade par exemple) ;

⁹⁹ Groupe de Recherche et d'Action pour la Paix en Ethiopie et dans la Corne de l'Afrique.

- des auteurs de crimes commis en lien avec le conflit en violation du droit international humanitaire (crimes de guerre, crimes contre l'humanité, voire génocide). Tant que le conflit dure, ils bénéficient d'une impunité ;
- des trafiquants impliqués dans les activités criminelles, qui perdent avec la paix, une certaine facilité dans la pratique de leurs activités illicites.

A ces acteurs, le conflit donnait un statut et une protection, la cessation des hostilités les leur retire et les ramène à une existence banale voire marginale. Un des principaux points des accords de paix est précisément de régler le problème difficile des combattants en arme à la fin du conflit, les trafiquants constituant un cas à part. Ce point relève à la fois des problématiques de la sécurité et du développement, il a donc à double titre un versant économique, même s'il est conditionné par un accord de nature politique. Cette double problématique est liée et détermine l'établissement de programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) dans la société des combattants. Cette construction représente un enjeu considérable des sociétés post conflictuelles, à la fois par la réduction des dépenses militaires qu'elle doit permettre et la réallocation des ressources qui s'en suit, mais surtout par la paix qu'elle peut renforcer ou compromettre. Ce qu'il faut d'abord considérer, c'est la difficulté à reclasser des personnes dans des activités économiques qui leur permettent de s'intégrer dans des structures sociales dont elles se sont temporairement exclues et alors qu'elles ont un statut particulier qui peut les stigmatiser. Nous sommes au cœur d'un problème d'économie du développement, avec toute sa complexité. Aussi ces programmes devront-ils poursuivre un certain nombre d'objectifs dans leur construction et leur mise en œuvre :

- le délai de mise en œuvre après l'accord de paix doit être aussi rapide que possible : les troupes, qu'il s'agisse de forces gouvernementales ou de milices, ne doivent pas rester inactives, à la fois pour des raisons de coûts (soldes à verser) et de sécurité (risque de reprise). « Les appareils militaires ont souvent beaucoup plus de problèmes à gérer la paix que la guerre » (Marchal, 1997, p 21), du fait du relâchement de la discipline ;
- les objectifs du programme doivent être clairs pour les combattants et leur ouvrir une perspective ;
- la réalisation doit être ferme et neutre, si possible en présence de troupes extérieures pour se tenir garant du processus, puisque l'armée nationale ne peut être à la fois juge et partie.

Dans ce processus complexe se déroulant dans des situations conflictuelles d'un nouveau type difficiles à appréhender pour la communauté internationale, il faut avoir à l'esprit que chaque contexte est spécifique de par la configuration des forces en présence, la forme, le contenu et

le moment de l'accord (Muggah, 2008) mais aussi par les structures économiques et sociales du pays considéré. Chaque DDR varie ainsi en fonction du contexte (voir tableau ci-après).

Tableau 23 : Types de DDR en fonction des contextes

Afghanistan (DDR)	Unilateral disarmament, demobilization, and reintegration of Armed Forces in a wartime context.
Angola (ADRP)	Bilateral demobilization of Armed Forces and armed opposition groups for security sector reform in a post-war context.
Burundi (NPDDR)	Multilateral DDR with restructuring to the Armed Forces in a post-war context.
Tchad (NPDR)	Bilateral demobilization of militias and Armed Forces containing child soldiers in a context of regional insecurity.
Colombia (AUC)	Unilateral demobilization of paramilitaries in a war context.
Côte d'Ivoire (NPRRC)	Bilateral demobilization of Armed Forces and armed opposition groups for security sector reform in a post-war context.
Central African Republic (PRAC)	Bilateral demobilization of armed opposition groups in a post-war context.
DR Congo (DDRR)	Bilateral demobilization of militias for security sector reform in a post-war context.
Eritrea (EPDR)	Mass demobilization, reinsertion, and reintegration of the Armed Forces and security sector reform in a post-war context.
Indonesia (Aceh)	Disarmament and reintegration of the Free Aceh Movement armed opposition group and redeployment of state security forces in Aceh.
Liberia (DDRR)	Multilateral and mass disarmament, demobilization, rehabilitation, and reintegration (DDRR) of a wide variety of combatant groups, with special attention paid to child soldiers and a redistribution of political power.
Nepal (AMMAA)	Cantonment and identification of the People's Liberation Army (PLA) with a process of discussion for military and civilian reintegration, in a context of political transition.
Rwanda (RDRP)	Demobilization of armed opposition groups with security sector reform.
Sudan (DDRP)	Disarmament, demobilization, and reintegration occurring jointly with integration of armed groups and the rebuilding of the Armed Forces.
Uganda (Amnesty)	Disarmament, demobilization, and reinsertion programming targeting a variety of armed opposition groups containing large numbers of women and child soldiers.

Source : Caramés, A. et E. Sanz, 2009, *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008*. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau.

- les effectifs à traiter sont importants et plus ou moins dispersés sur le territoire, ce qui demande une organisation pour les recenser (problème des critères) ;

- la réduction des effectifs est une nécessité, elle s'applique donc aux différents camps. Elle pose le problème de la formation pour ceux qui ne connaissent que le métier des armes.

Tableau 24 : DDR en cours en 2011 et 2012

Pays	Bénéficiaires
Afghanistan	inconnu
Burundi	8 500
Tchad	4 080
Colombie	31 803
Comores	50
Côte d'Ivoire	17 000
Guinée Bissau	inconnu
Irak	inconnu
Liberia	400
Népal	31 152
Nigeria	20 192
Rep. Centrafricaine	8 500
Ouganda	inconnu
RDC	150 000
République du Congo	30 000
Rwanda	5 669
Somalie	60
Soudan : Darfour	+ 1 000
Est	2 254
Sud	90 000
Sri Lanka	inconnu
Total	+ 413 185

Source : Fisas Vicenç et al., 2012, *Yearbook of Peace Processes*, Escola de Cultura de Pau.

L'intégration dans une nouvelle armée nationale pose le problème de l'homogénéité des comportements et du reclassement des grades qu'il faut faire accepter à tous les échelons :

- le dénombrement peut donner lieu à des gonflements d'effectifs et la surreprésentation des gradés dans les groupes rebelles à des difficultés de reclassement. Marchal (op. cit., p 28) rapporte l'exemple du Cambodge où l'armée royale comptait théoriquement 140 000 hommes en 1994 (en réalité moins de 100 000), 1 880 généraux (ramenés ensuite à 199) et 10 000 colonels (réduits à 307). Les gradés qui s'estiment lésés peuvent être tentés de se désolidariser du processus et entraîner avec eux leurs combattants (Foulquié, 2008, p 32). Ainsi, en RDC, Laurent Nkunda a finalement accepté de faire du CNDP (Congrès National pour la Défense

du Peuple) un parti politique pacifique. En mars 2009, entre 3 000 et 4 000 de ses membres ont rejoint l'armée congolaise (FARDC) après négociation, quand 1 500 autres refusaient de le faire sous la direction de Bosco Ntaganda qui a pris la place de Nkunda à la tête du CNDP, redevenu une milice armée (Fisas et al., 2012, p 66) ;

- la crainte de perdre son pouvoir ou l'accès à des ressources ou la méfiance sur les intentions de l'autre rendent le volet « réintégration » d'autant plus important dans le processus, souvent trop orienté sur le désarmement ;

- le processus de DDR et la réforme du secteur de la sécurité (RSS) visant à former une armée et une police nouvelles doivent être articulés, sachant que leurs termes ne sont pas les mêmes. Le pari est difficile de constituer une armée entre ennemis de la veille, alors qu'elles se forment contre un ennemi commun, le risque étant d'obtenir, dans un État en reconstruction, une armée peu opérationnelle, sans esprit de corps ni l'indispensable confiance que des soldats doivent avoir pour combattre ensemble.

Le processus est aussi lié à la justice et à un impact sur la réconciliation, car le dépôt des armes peut être négocié avec une amnistie, des groupes armés pouvant exiger la cessation des hostilités contre leur impunité. C'est la problématique que Pierre Hazan approfondit dans son ouvrage « la paix contre la justice ? », sous-titré « Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre » (Hazan, 2010) ;

Pour ces raisons, l'aspect réintégration est capital dans ces programmes. C'est une véritable étude du marché du travail à laquelle il faut procéder, en termes de compétences disponibles, de motivations et de besoins économiques recensés, mais aussi en termes de capitaux et moyens nécessaires et d'insertion sociale et professionnelle. La diversité de profils des combattants doit être prise en compte, de même que leur situation familiale.

En effet, le problème ne se borne pas qu'aux soldats démobilisés, mais concerne aussi leur famille. En Angola, les 55 000 soldats démobilisés de l'UNITA drainaient avec eux 300 000 personnes dépendantes, notamment les « épouses » et les filles enlevées. Ces femmes n'avaient en fait aucune possibilité d'indépendance économique et le retour dans leur famille était problématique (Spear, 2006, p 69). Une étude réalisée au Kosovo sur l'Armée de Libération du Kosovo (KLA) dont les effectifs s'élevaient à 25 723 soldats a établi un profil type de l'ancien combattant. Il en ressort notamment qu'il s'agissait d'homme (96,7%), albanais, ayant entre 20 et 40 ans, avec 50% de chances d'avoir entre six à quinze personnes à charge, 60% de chances d'avoir une maison détruite ou gravement endommagée, 25% de chances de ne pas avoir un niveau de lycée, 30% d'avoir été chômeur avant la guerre et 60% d'avoir des besoins de formation (Barakat et Özerdem, 2005, p 235). Ce profil-type, valable

au Kosovo uniquement, n'a pas grande utilité pratique : il s'agit d'une moyenne qui ne nous renseigne pas sur les problèmes des combattants qu'il aurait été intéressant de regrouper en catégories. Toutefois il permet de mieux comprendre les spécificités des combattants en fonction des pays (absence d'enfants soldats par exemple, nombre de personnes à charge).

Enfin, le financement des opérations doit être assuré sur toute la longueur du processus, être présent dès le début et faire l'objet de décaissements réguliers.

Ces problèmes doivent être anticipés dès les accords de paix, c'est un des aspects qui en font la qualité et il doit être coordonné avec le processus de paix dans son ensemble. Sans quoi, l'environnement fragile de l'après-guerre risque de se délabrer : éclatement de mouvements rebelles, reconstitution de bandes à l'intérieur de l'armée régulière (pillage et racket des FARDC en RDC), noyautage par des rebelles (cas de l'ANA en Afghanistan par des Talibans)...

Joanna Spear (2006) s'appuie sur l'expérience du Liberia, de la Côte d'Ivoire, de l'Angola et du Sierra Leone pour décrire ces risques, dans une démarche d'économie politique. Elle rappelle la distinction de Paul Collier¹⁰⁰ entre micro et macro-insécurité. La micro-insécurité est le fait d'anciens combattants marginalisés susceptibles de basculer dans le crime pour survivre. Ce fut notamment le cas de milliers de soldats démobilisés en Angola en 2003 après la mort de Jonas Savimbi, laissés à eux-mêmes sans ressources. Ainsi, la démobilisation seule est insuffisante : elle ne peut intervenir qu'après le désarmement, sans quoi la récupération des armes est très difficile, et doit s'accompagner de programmes de réinsertion et de réintégration.

La macro-insécurité est le risque créé par la non-démobilisation d'unités combattantes qui peuvent être tentées de redémarrer le conflit, comme cela a été le cas en Sierra Leone en avril 2000 où le programme D, D, R et R¹⁰¹ était incomplet, notamment pour les enfants-soldats (particulièrement vulnérables, car soustraits à leur famille, conditionnés dans la violence et généralement analphabètes). L'intégration de combattants de factions opposées dans de nouvelles unités, dès lors qu'ils font preuve de discipline, réduit la macro-insécurité, et pour ceux qui ne sont pas intégrés, la création ou l'embauche dans des compagnies privées de sécurité représente une alternative, peu constructive car elle contribue à la perpétuation d'autres conflits. On retrouve ainsi d'anciens combattants de Namibie enrôlés par *Executive Outcomes* pour combattre comme mercenaires en Sierra Leone et en Angola (*Ibid.* p 67).

¹⁰⁰ Dans un article de 1994 : Demobilisation and insecurity ; A Study in the Economics of the Transition from War to Peace, *Journal of International Development*, vol. 6, n°3.

¹⁰¹ Désarmement, Démobilisation, Réinsertion, Réintégration. Un troisième R s'ajoute au cas où des rapatriements sont nécessaires pour des soldats étrangers démobilisés (cas de la RDC).

« Quelle différence cela fait-il si le conflit a d'abord porté sur la prédation plutôt que sur l'idéologie ou la politique ? » interroge Joanna Spear, qui raisonne ici dans le cadre conceptuel de Collier (*greed and grievance*), dont nous avons montré les limites (il présente les deux motivations comme alternatives, alors que des motivations idéologiques peuvent dériver d'injustices économiques et se traduire par des stratégies de survie menant à la prédation). Si le conflit est causé par la prédation, il sera plus difficile d'atteindre et de maintenir un accord de paix puisqu'il existe des intérêts économiques pour retourner à la situation de conflit. J. Spear analyse la situation dans une démarche d'économie politique du conflit en distinguant plusieurs niveaux :

- celui des combattants individuels, tentés d'être « soldat le jour, rebelle la nuit », ce que traduit le terme « Sobel »;
- celui des unités combattantes, rebelles ou régulières, où la loyauté est davantage au groupe qu'à une cause politique et qui tirent des avantages économiques de la collecte de « taxes » de protection ou de barrages de péage. Dans un conflit économique, ces unités ont tendance à l'éclatement ;
- enfin, celui du *leadership*, qui a le plus intérêt à continuer l'exploitation et est généralement l'interface avec la sphère politique internationale. Charles Taylor, avec ses réseaux économiques lui permettant de marchander fer, or, diamants ou bois hors du Liberia et de la Sierra Leone en échange d'armes, de devises et d'appuis politiques en a constitué un bon exemple (*Ibid.* p 71). Des formes de collusion entre ennemis ayant un intérêt commun à perpétuer le conflit peuvent même apparaître, voire entre rebelles et membres des forces de maintien de la paix (affaire de l'officier d'ECOMOG échangeant armes contre diamants avec les miliciens de l'ULIMO au Liberia). Cela tient en fait à des contextes où les comportements des agents sont dictés par des opportunités économiques attrayantes. Enfin, le niveau du *leadership* est aussi confronté au phénomène de l'éclatement pour raison de gain économique, comme en témoignent l'éclatement du LURD¹⁰² au Liberia ou celui des « Forces Nouvelles » en Côte d'Ivoire entre Guillaume Soro et Ibrahim Coulibaly, le premier voulant modifier la répartition des territoires pour faire cesser les abus de pouvoir (notamment économique).

La conception des programmes D, D, R et R doit donc intégrer de nombreuses dimensions dont les enjeux sont un véritable retour à la paix, surtout dans un conflit dont les motivations sont économiques. Nous pouvons faire l'hypothèse que cette variable (succès ou échec d'un programme DDRR) est particulièrement sensible dans les chances d'établissement d'une paix

¹⁰² Liberians United for Reconciliation and Democracy

durable et de redressement économique. Sans formation, sans réintégration, et ces perspectives doivent apparaître clairement à ceux qui doivent en bénéficier quand ils portent encore l'uniforme, on laisse se développer un problème grave dont l'ampleur grandit avec le temps.

L'instauration d'une paix durable et d'un État de droit sont incompatibles avec la poursuite de l'activité de groupes armés et doit s'attacher à leur reconversion pour éviter qu'ils ne dérivent vers des activités utilisant la violence. La poursuite d'auteurs de crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou participation à un génocide renvoie à la délicate question de la justice pénale dans le cadre d'une sortie de conflit.

2.2. La sécurité comme variable économique déterminante

C'est sans doute dans le contexte particulier des guerres civiles et des périodes qui les suivent qu'apparaît le plus nettement l'importance essentielle de la sécurité comme condition du développement économique. Le problème est que le concept de sécurité, et par opposition celui d'insécurité, peuvent se décliner de nombreuses façons. Sylvie Brunel énonce que « l'insécurité constitue la caractéristique essentielle du Tiers Monde » (Brunel, 1995, p 42) et interagit dans les domaines alimentaire, sanitaire, politique et environnementale. Fontanel souligne cette polysémie et définit l'économie de la sécurité comme concernant « l'ensemble des risques relatifs au fonctionnement de la vie économique et sociale » en précisant que la sécurité exprime un seuil de vulnérabilité « réel, perçu ou craint » : la sécurité est à la fois une réalité et la perception subjective de cette réalité (Fontanel, 2010, p 15). Même si un sentiment d'insécurité repose sur une appréciation erronée de la réalité, le résultat est le même en termes de comportement, notamment dans la sphère économique, par exemple pour l'anticipation des risques. L'insécurité ne se définit pas par la présence de risques, il en y en a toujours, mais par le fait d'être vulnérable à ces risques s'ils se réalisent ou de croire que l'on y est vulnérable ou que l'on y est exposé. C'est une caractéristique importante des sociétés post-confliktuelles et même une de leurs spécificités. Elle se rattache à la fragilité de l'État (contestation du monopole de la contrainte physique légitime) et à la vulnérabilité des populations secouées et appauvries par la guerre (supra, § 1.3).

D'après Véron (Véron, 2008, p 14), le nouveau paradigme qui lie dans une même problématique sécurité et développement a été mis en avant par le DFID britannique dans une étude de 2005¹⁰³. Le lien est triple : le conflit génère du sous-développement et inversement, et l'extension du concept de la sécurité physique (des personnes et des biens) à la sécurité

¹⁰³ *Fighting poverty to build a safer world : a strategy for security and development*, Londres, 2005.

humaine (vie décente, accès aux droits dans la perspective de Sen) permet de la relier au développement humain.

Ce qui nous intéresse plus précisément dans le cadre de notre étude, lorsque nous parlons de sécurité, est la sécurité comme condition du développement économique, ce qui est nécessaire pour que la production et les échanges puissent se dérouler, et ce, sans donner lieu à des coûts de transactions supplémentaires (gardiennage, garanties, convoyage, etc.). Le problème de l'accès aux droits est traité par ailleurs et nous mettons à part les risques générés par l'activité économique elle-même (lors d'une création d'entreprise, d'un investissement ou du fait de chocs dus à la mondialisation) ainsi que ceux qui peuvent découler d'une répartition inéquitable des ressources (nous traitons ce problème par ailleurs) pour nous intéresser uniquement aux risques qui entravent le simple exercice de l'activité économique.

En effet, dans une économie post conflictuelle, la sécurité constitue une condition indispensable à la relance de l'activité économique, à la fois pour le transport des marchandises (rançonnage pendant le conflit), l'exploitation des gisements (cibles de prédations pendant le conflit, Collier et Hoeffler, 2002, Rufin, 1996), pour des transactions confiantes, des investissements sans risque de vol ou de destruction. C'est aussi, dans les économies rurales, la possibilité pour les déplacés et réfugiés de rentrer sans risque pour reprendre les travaux des champs.

Or, différents obstacles entravent cette instauration de la sécurité :

- « les victimes de la paix » (soldats démobilisés, chefs de milices ou seigneurs de guerre, contrebandiers...) ont intérêt à la résurgence du conflit ou à la perpétuation d'un état d'insécurité, comme nous l'avons vu ;
- un accord politique mal négocié entre parties prenantes au conflit, et, dès lors, insatisfaisant pour une ou plusieurs d'entre elles ;
- enfin, l'insécurité peut aussi provenir de mines et munitions dispersées ou abandonnées pendant le conflit. Ces obstacles ne se résolvent pas de la même façon.

Le premier problème est traité par les programmes DDR que nous verrons plus loin. Pour comprendre le second, il faut savoir qu'un accord de cessez-le-feu a pour premier objectif de faire taire les armes. Il est provisoire et donne lieu à d'autres négociations pour obtenir un accord de paix, lequel peut aussi être transitoire. Ainsi, l'accord de Dayton, signé le 15 décembre 1995, a permis d'obtenir la paix, mais n'était que transitoire et devait être renégocié ultérieurement. Devant les tensions persistantes et pour éviter de réveiller les frustrations territoriales des uns ou des autres, la renégociation n'a toujours pas eu lieu plus de quinze ans

après. Tout le monde s'accorde à trouver l'accord insatisfaisant, mais aucun autre accord ne peut être trouvé pour assurer un fonctionnement plus adapté à la société.

Enfin, le problème des mines et munitions demande des fonds et du temps et fait, dans toutes les situations post-confliktuelles, l'objet de programmes, pilotés par des militaires extérieurs (par exemple, l'OTAN pour le Kosovo) et formant des démineurs nationaux.

Le problème de la sécurité est néanmoins tellement présent que les gouvernements consacrent à la question des budgets très élevés, légèrement inférieurs à ceux adoptés en temps de guerre, mais supérieurs d'au moins 50% à ceux d'avant le conflit, comme nous l'avons vu (Banque mondiale, 2003). A titre d'exemple, la Bosnie-Herzégovine consacrait 37% de son budget à la défense en 2000, soit cinq ans après la fin du conflit, au détriment de la formation de capital fixe, seulement 2% du budget (Blaha, 2000, p 30). Collier (2008, p 105) montre qu'un niveau élevé de dépenses militaires par le gouvernement pour faire face à un risque supposé élevé de reprise de la rébellion est en fait contreproductif, précisément parce qu'il accroît ce risque. Comme l'explique Fontanel (2010, p 26), « une évolution des dépenses militaires conduit toujours à un transfert des rapports de force et à l'émergence de nouvelles formes d'insécurité ». De même qu'un État qui se protège « devient une menace pour ses homologues, sauf en cas d'alliance fiable » (op. cit. p 19), de même, les anciens rebelles analysent le comportement du gouvernement comme signe de ses intentions, notamment celle de revenir unilatéralement sur les accords signés. Réduire les dépenses militaires améliore au contraire la sécurité et réduit le risque de récurrence du conflit de 39 à 24% d'après Collier (2010), ce qui génère des dividendes de la paix.

Le Mozambique a fait le choix de la réduction des dépenses militaires et a connu une croissance très rapide, notamment parce que des ressources étaient disponibles pour l'activité économique et que cela a contribué à faire baisser la tension. Ainsi, une réduction radicale des effectifs de l'armée peut améliorer la sécurité. L'idée est intéressante, elle doit surtout être nuancée par l'analyse des accords signés et le degré de satisfaction qu'ils donnent à leurs signataires. Une telle mesure ne peut en tous cas pas se borner à la réduction des effectifs. Les programmes RSS (réforme du secteur de la sécurité) intègrent la formation des effectifs, à la fois dans la police et dans l'armée, à côté des programmes DDR (pour lesquels Collier est très critique).

Pour réduire les dépenses gouvernementales sans que le gouvernement ne craigne pour sa sécurité, la solution la plus constructive est qu'une force neutre, sous mandat de l'ONU ou d'une organisation régionale, prenne en charge la sécurité militaire. Mais cela déplace alors le

problème vers la démobilisation d'effectifs encore plus importants dans le cadre d'opérations DDRR.

2.3. Perte de capital social

La désintégration du capital social constitue un élément particulièrement important des contextes post-confliktuels, sinon leur spécificité. On peut définir le capital social comme le sentiment de confiance et de sécurité entre les membres d'une même société. Après avoir passé plusieurs années à s'entretuer, ce sentiment est évidemment relativement faible. Le Cambodge et le Rwanda constituent des exemples extrêmes de la perte de capital social. Au Cambodge au début des années 1970, les bombardements de villages et les recrutements forcés du régime de Lon Nol ont contribué à briser les liens sociaux autour des temples et les solidarités villageoises, l'arrivée des Khmers Rouges et la destruction systématique de la culture traditionnelle ont fini par ruiner totalement le capital social. Au Rwanda, les massacres perpétrés dans les villages ou les quartiers sur des voisins ont durablement sapé les liens de confiance qui pouvaient exister, même si le Rwanda n'en était pas à ses premiers problèmes interethniques (Coletta et Cullen, 2000).

Alors que la cohésion nationale se renforce dans un conflit interétatique, elle se délite dans un conflit civil et les conséquences sur la société se répercutent sur l'activité économique, laquelle suppose un minimum de confiance pour opérer des transactions commerciales, qu'il s'agisse de la livraison de produits, de leur stockage, de leur qualité ou de leur règlement. La perte de capital social, si elle est difficile à mesurer, n'en constitue pas moins un coût de transaction important. La multiplication de vérifications de demande de garanties par exemple ou le paiement d'une sécurité privée ralentissent l'activité économique et renchérissent les coûts. Par réaction, elle favorise le développement de relations économiques en direction des groupes de même origine au-delà des frontières.

Depuis la fin du conflit au Kosovo, les entités serbes vivent recluses sur elles-mêmes et tentent de développer une activité économique entre elles, ce qui nuit à la bonne intégration territoriale des activités économiques dans ce qui constituait préalablement un tout. Une même logique de fragmentation territoriale s'est également développée en Bosnie-Herzégovine du fait de la méfiance entre communautés qui fait que les régions de peuplement croates ou serbes sont davantage tournées, respectivement vers la Croatie ou la Serbie, au lieu de l'être d'abord vers la Bosnie-Herzégovine. A une logique économique de proximité

nationale s'est substituée dans certaines parties du territoire une logique de marchés régionaux transfrontaliers qui se double d'une préférence ethnique. Gilles Dorronsoro (1996, p 158) a observé un phénomène similaire dans l'Afghanistan des années 1990 où la présence de réfugiés de l'autre côté de la frontière produit une économie extériorisée. Ainsi, l'est et le sud, à peuplement majoritairement pashtoune, ont préféré commercer avec Peshawar ou Quetta au Pakistan, quand les zones du nord à peuplement ouzbèk et turkmènes se sont tournées vers l'Ouzbékistan et le Turkménistan. Bien que nous ne disposions pas d'études spécifiques sur la question, ce cadre d'analyse doit également pouvoir rendre compte des relations économiques post-confliktuelles dans les régions où des ethnies vivent sur des frontières, surtout s'il y a eu des réfugiés qui constituent autant de réseaux : on peut penser à la frontière du Rwanda avec la RDC, à celle de la Somalie avec l'Ethiopie au niveau de l'Ogaden.

Cette perte de capital social participe de l'effondrement du moral des agents économiques, de leur confiance en l'avenir, ce qui défavorise tout esprit d'initiative et d'entreprise, et, par conséquent, l'activité économique elle-même.

Les violences commises pendant le conflit ou ses simples conséquences (peurs, angoisse,...) génèrent des traumatismes qui contribuent à défaire la société : familles déstructurées, enfants soldats, femmes victimes d'agression sexuelles, croissance de l'analphabétisme, manque de repères,... Ces problèmes sont difficiles à appréhender d'un point de vue économique alors qu'ils ont des conséquences importantes en termes de confiance et de cohésion sociale. L'incertitude générée par le conflit dont nous avons rappelé les effets pendant le conflit peut se poursuivre après celui-ci si la situation politique reste tendue. Devant les risques, liés à l'instabilité, le comportement est à la méfiance et cela pénalise l'investissement au moment où il est fortement demandé. Comme nous l'avons déjà noté dans les périodes de conflit à la suite de FitzGerald et Stewart (2001), les conséquences sur l'épargne sont plus difficiles à analyser. Le manque de confiance en l'avenir pousse à consommer davantage dans le présent, mais le principe de précaution encourage l'épargne. Les ménages doivent vouloir reconstituer leur épargne utilisée pendant le conflit, mais on peut s'attendre à ce que leur propension marginale à épargner soit relativement faible, sinon inexistante. En effet, les salaires sont relativement bas du fait du redémarrage progressif de l'activité (la productivité est faible du fait de la désorganisation de l'économie) et les patrimoines ont été liquidés en partie ou en totalité pendant le conflit. La reconstruction constitue néanmoins une opportunité pour de nombreuses entreprises, à condition qu'elles disposent des facteurs requis.

Ce problème de la confiance des populations dans l'avenir peut s'apprécier notamment à travers des indicateurs comme l'intensité des retours de réfugiés ou déplacés ou les retours de l'étranger, ce que nous testerons ultérieurement.

2.4. Fragilité de l'État et des institutions politiques

La fragilité de l'État et des institutions politiques est au cœur des problèmes des sociétés post-confliktuelles car c'est à la fois une des causes du conflit et une de ses conséquences. Dans la théorie institutionnaliste, l'État joue un rôle central comme condition du développement de l'activité économique, notamment par la garantie des droits, principalement le droit de propriété et le droit des contrats (D. North, 1990) et la bonne administration des surplus collectés, que les institutions politiques doivent garantir par un processus de décision transparent qui permet d'éviter la constitution de rentes ou la corruption.

Si les études découlant de la théorie institutionnelle se sont progressivement développées depuis plus de vingt ans, elles restent assez rares concernant les conflits civils ou les sociétés post-confliktuelles. C'est pourtant dans cette carence grave de l'État que sa nécessité et son importance apparaissent sans doute le mieux. Une étude de la Banque mondiale a établi un lien dans ce contexte entre détériorations du niveau des institutions politiques et des libertés politiques et dégradation des performances économiques (Banque mondiale, 2003). Une autre évaluation, plus politique, est donnée par la base de données Polity IV et son *Standard political science index* par rapport aux pays n'ayant pas connu de guerre civile.

Les politiques économiques et sociales et l'efficacité du secteur public déterminent l'activité économique de façon directe ou indirecte. La restauration des capacités et la bonne gouvernance font ainsi partie de la politique de la Banque mondiale depuis le tournant des années 2000. La banque a établi un instrument de mesure de la qualité de cet environnement institutionnel avec le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Révisé en 2004, le CPIA (Banque mondiale, 2008) compte seize critères notés de un à six et regroupés en quatre domaines à évaluer : macroéconomique, structurel, social et secteur public. Une comparaison entre scores des pays à bas revenus n'ayant pas connu de guerre civile et ceux en ayant connu une montre que les premiers ont un score légèrement supérieur aux seconds dans leur période pré-confliktuelle (l'inverse aurait amené à se poser des questions sur la pertinence de cet indicateur). Pour les pays ayant connu une guerre civile, leur score de la première décennie d'après-guerre est légèrement inférieur à celui d'avant-guerre. Dans les quatre domaines évalués, le score s'est dégradé : recul des équilibres macroéconomiques, politiques

structurelles moins efficaces (commerce, secteur financier et environnement juridique des affaires), politiques sociales moins inclusives concernant le genre, l'équité, les ressources humaines ou la protection sociale, enfin la gestion du secteur public s'est aussi détériorée.

On aurait pu s'attendre à une éventuelle amélioration provoquée par la remise en cause liée au conflit. En fait cette dégradation durable traduit la persistance des problèmes que nous avons fait apparaître. Elle pose aussi la question de l'efficacité des programmes d'aide puisque certains de ces pays ont été fortement soutenus par la communauté internationale.

La fragilité institutionnelle se manifeste également par la corruption. Il convient simplement de rappeler que le problème de la corruption se trouve démultiplié par un environnement particulièrement favorable. Dans des États fragiles, l'État avait déjà du mal à payer correctement ses fonctionnaires. Après un conflit et des finances publiques ruinées, c'est encore plus difficile, d'où une tentation d'autant plus grande d'utiliser son poste pour arrondir ses fins de mois. Le développement de la corruption a notamment pour conséquence de décourager la déclaration d'activités économiques ou de revenus de façon à éviter le versement de « bakchich » et ainsi de favoriser l'économie informelle, donc de réduire les rentrées fiscales qui permettraient justement de mieux payer les fonctionnaires.

Signalons enfin le problème du droit applicable, qui revêt une importance particulière pour les régions sous administration des Nations-Unies ou les pays en cours d'indépendance (cas du Kosovo, du Timor Leste, du Sud-Soudan notamment). Le droit de propriété doit également être réaffirmé lors du retour de déplacés ou réfugiés, ce qui pose problème quand les titres sont perdus ou détruits. En plus du droit, il faut des tribunaux efficaces pour le faire appliquer, ce qui pose souvent problème dans des États fragiles. Ces problèmes juridiques constituent des freins à la reconstruction et à la réconciliation.

Les contextes post-confliktuels façonnent une économie aux caractéristiques très particulières et pour lesquelles la théorie néoclassique se trouve relativement inadaptée dans la mesure où elle suppose le fonctionnement normal d'un État régalien où les droits sont respectés. Cela ne remet pas en cause cette théorie, cela en montre simplement les limites dans ce contexte particulier. Ce type d'économie se trouve plongée dans le paradoxe où elle doit assurer à la fois ses fonctions régaliennes, y ajouter un rôle social dans une situation d'extrême pauvreté, consentir à des investissements qui ne sont que la condition d'activités ultérieures et ceci, sans moyens. La simultanéité des problèmes ne revient pas à les additionner, elle les multiplie. Il est ainsi nécessaire de les mettre en perspective pour en avoir une vision plus claire.

Chapitre 7 : Mise en perspective des problèmes économiques

La mise en perspective des analyses précédentes nous permet ici de souligner la concomitance des ruptures macroéconomiques et les spécificités propres aux économies post-confliktuelles.

1. Rupture des grands équilibres macroéconomiques

La situation d'instabilité et l'accumulation des déficits sont à l'origine d'un état économique qui peut être comparé à la suffocation.

1.1. Instabilité et déficits

La situation macroéconomique d'un pays sortant de conflit se caractérise par les points suivants, à nuancer suivant les situations, notamment en fonction de la durée et de l'intensité du conflit, du niveau antérieur de développement et de l'attention portée par la communauté internationale.

- Le pays commence la période post conflictuelle avec un endettement lourd et des réserves en devises inexistantes. Le double déficit en capitaux et en devises de Chenery et Strout enlève toute marge de manœuvre au gouvernement et aux entreprises privées importatrices.
- Le gouvernement fait face à des charges particulièrement lourdes de reconstruction avec des rentrées fiscales très aléatoires du fait du ralentissement économique général et de la désorganisation des services publics (notamment de perception de l'impôt).
- Cet effet de ciseaux génère des déficits difficiles à couvrir par l'endettement du fait d'une épargne insuffisante ou partie à l'étranger et de capacités d'endettement à l'international nulles du fait des arriérés, (Kreimer et alii, 1998) ;
- Ces difficultés se résolvent souvent par le recours à l'inflation qui perturbe l'échelle des prix relatifs et brouille ainsi les repères pour les décisions économiques d'investissements.
- Un pays sortant de conflit fait généralement face à une épargne négative (endettement). Les patrimoines privés ont été liquidés pour faire face aux dépenses courantes durant le conflit (cf. l'analyse de vulnérabilité) et la baisse du revenu national réduit considérablement les

capacités d'épargne : les revenus insuffisants sont entièrement dépensés. De plus, le climat d'incertitude pousse ceux qui détiennent encore une épargne à la placer à l'étranger. La fuite capitaux est un phénomène observé pendant les conflits et qui a pu être chiffré, passant en moyenne de 9% avant le conflit à 20% de la richesse privée, mais le plus étonnant est que cette fuite de capitaux se poursuit après la fin du conflit pour atteindre 26,1% à la fin de la décennie suivant la fin du conflit (Banque mondiale, 2003, p 21). La raison supposée est que les portefeuilles d'actifs s'ajustent progressivement au contexte et qu'à la fin du conflit, cet ajustement n'a pu se faire entièrement. En dépit de l'amélioration due au retour de la paix, le niveau de risque antérieur au conflit n'est pas retrouvé. Cela donne une idée de l'appréciation du risque et des perspectives de développement par les parties prenantes privées actrices du développement.

- De même ces incertitudes et les opportunités représentées par un travail à l'étranger encouragent les candidats au départ, notamment dans les couches éduquées de la population qui disposent de compétences monnayables au-delà des frontières. Ce phénomène vide le pays de ses compétences au moment où il en a le plus besoin.
- La sous-activité économique génère un fort taux de chômage et une forte proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté,
- Les capacités exportatrices ayant souvent été malmenées par le conflit, la balance commerciale est déficitaire. Les importations se font au prix d'un accroissement de l'endettement extérieur quand cela est possible (déficit de capitaux). Dans la balance des paiements, les crédits du compte financier compensent difficilement le déficit du compte des transactions courantes et se traduit généralement par des avoirs de réserves à des niveaux anormalement bas (moins de trois mois d'importations)
- Du fait de l'inflation et du déficit courant, la monnaie se déprécie à une allure plus ou moins vive qui peut aller jusqu'à remettre en cause sa convertibilité. La perte de convertibilité fait tomber un dernier obstacle au laisser-aller de la politique monétaire qui s'engouffre dans l'hyperinflation (cas de la Serbie dans la seconde moitié des années 1990). Si ce n'est pas le cas, la dépréciation renchérit le coût des importations incontournables et accroît ainsi les tensions économiques qui pèsent sur le pays.
- Dans le budget : la sécurité continue d'être une priorité. Si les dépenses militaires ne restent pas au niveau où elles étaient pendant le conflit, elles ne reviennent pas au niveau précédent le conflit. Le rapport de la Banque mondiale conduit par Collier (Banque mondiale, 2003, p 20) montre que ces dépenses passent de 2,8 à 5% du PIB en temps de guerre, mais ne

redescendent qu'au niveau de 4,5% pendant la décennie suivant le conflit. Ceci représente une dépense cumulée de 17% du PIB et constitue pour les auteurs un coût caché du conflit.

1.2. L'état de suffocation économique

La position d'un pays sortant de conflit et dont la population a cru un moment être enfin revenue à une situation normale, se retrouve en fait dans un état de suffocation économique du fait de l'accumulation des déficits, le tarissement des recettes fiscales, l'accroissement des dépenses pour faire face à la reconstruction et au remboursement de dettes accumulées pendant le conflit, comme le résume le tableau suivant :

Tableau 25 : La conjonction des déficits : l'état de suffocation économique

Provoqué par l'écart entre des besoins accrus et des ressources absentes, les déficits se conjuguent à tous niveaux pour créer une impasse qui « étouffe » l'économie.

Déficits	Causes
De compétences	Décès, fuite, expatriation, handicap
D'épargne	Revenus insuffisants et fuite de capitaux
Budgétaire	Charges alourdies et rentrées fiscales diminuées
De la balance des transactions courantes	Importations incontournables, capacités exportatrices limitées
Des capitaux et en devises	Fuite des capitaux, déficit courant
Capacités d'endettement saturées et déficit de crédibilité à l'international	Accumulation des déficits antérieurs, dépréciation de la monnaie, incertitude du contexte
Contexte favorable à l'inflation	Financement monétaire du déficit budgétaire

Tableau de l'auteur

Une spécificité du contexte d'après-guerre est que le contexte de libéralisation des échanges, caractéristique de notre époque, pénalise une économie post-confliktuelle dans la compétition internationale. On le comprend d'autant mieux si on fait référence à la période suivant la seconde guerre mondiale où toutes les économies européennes faisaient face à des problèmes similaires. Il n'y avait donc pas de distorsion de concurrence entre elles, la seule qui existait s'exerçant avec les États-Unis qui augmentèrent leurs débouchés commerciaux en Europe et au Japon de façon considérable. Aujourd'hui, une économie sortant de conflit subit une distorsion concurrentielle qui entrave son redressement, non seulement parce que la plupart de ses économies partenaires ne sortent pas d'un conflit, mais aussi parce qu'elle se retrouve en concurrence avec elles sans protection douanières autres que celles qui existaient avant le conflit. La remise à niveau de la compétitivité industrielle et commerciale se fait dans un

contexte désavantageux et empêche le développement d'entreprises déjà lourdement handicapées par les destructions, l'obsolescence des équipements, la perte ou la dépréciation du capital humain et un environnement institutionnel déficient. C'est non seulement une barrière aux exportations génératrices de devises, c'est aussi un handicap par rapport à toutes les importations que l'industrie nationale ne peut concurrencer de façon efficace.

Précisons cependant que la dépréciation de la monnaie nationale contrebalance au moins en partie cet effet en renchérissant le prix des importations et en diminuant celui des exportations. Dans cette optique, le renchérissement du prix des biens importés comme consommation intermédiaire de produits destinés à l'exportation ne pénalise pas celles-ci puisque leur prix en devises est implicitement refacturé pour leur coût d'achat lorsqu'ils repassent la frontière (effet neutre).

De plus, de nombreuses conséquences du conflit sont décalées dans le temps. Elles influent sur l'économie ultérieurement, parfois sur des dizaines d'années. C'est le cas des invalides de guerre, des cohortes d'élèves non formées, privés d'éducation pendant la durée du conflit ou des champs minés qui immobilisent le capital agricole pendant plusieurs années. Ces phénomènes pèsent sur les dépenses publiques à un niveau macro-économique ou sur l'efficacité du travail ou du capital à un niveau micro-économique.

Tableau 26 : La simultanéité des priorités d'urgence

Priorités urgentes	Objectifs et moyens	Obstacles à la réalisation
Sécurité	DDR, formation police et armée	Victimes de la paix (intérêt à poursuivre le conflit)
Santé	Restaurer les infrastructures et assurer l'urgence médicale	Budget, compétences insuffisantes, destructions des centres de santé, administration désorganisée
Déblayage, décontamination, déminage	Sortir de la guerre et de ses séquelles matérielles pour pouvoir reconstruire	Capacités limitées en équipements et main d'œuvre
Reconstruction	Éliminer la précarité, restaurer les infrastructures publiques et le logement privé.	Équipement, main d'œuvre, financements
Capacités institutionnelles	Formation d'une administration compétente	Déficit de compétences et de moyens
Capitaux	Rétablir la confiance pour attirer les capitaux et favoriser l'activité économique	Absence d'épargne nationale Manque de crédibilité internationale
Education	Relance rapide de l'éducation et de la formation	Déficit de compétences et de moyens

Tableau de l'auteur

Compte tenu de la simultanéité des priorités et du manque de moyens, un pays sortant de guerre civile ne peut compter sur ses propres ressources sans déstabiliser davantage une situation fragile. L'intervention extérieure se présente donc comme une nécessité pour opérer le redressement.

2. Mise en perspective : en quoi y-a-t-il une spécificité des contextes post-conflictuels ?

Au terme de cette analyse des économies post-conflictuelles, il est maintenant possible d'en donner les spécificités. Celles-ci doivent nous permettre d'examiner si les programmes de reconstruction les prennent bien en compte, ce qui est une condition de leur efficacité et si les instruments de politique économique utilisés et les mécanismes qu'ils supposent y sont adaptés. Ces spécificités résident dans le fait que la situation continue de se dégrader après la fin du conflit du fait de la désorganisation et génère un décalage de la reprise, en général sous-estimé.

2.1. La prise en compte du temps comme variable clé de la reconstruction

Ici encore, la désorganisation qui succède au conflit provoque une aggravation de la situation. Loin de résoudre tous les problèmes, la fin d'un conflit ne fait que réduire les armes au silence, les autres problèmes, eux, continuent de s'amplifier.

Le problème de la durée se révèle comme étant central dans le traitement des problèmes caractérisant les sociétés post-conflictuelles. Si certains auteurs font état de la lenteur du processus de reconstruction, nous n'en avons pas trouvés qui tentent de l'analyser. Collier, par exemple, souligne l'opposition temporelle entre les ravages de la guerre à grande vitesse et la lenteur de la reconstruction, affaire de décennies, et insiste pour dire que même les meilleures politiques ne peuvent que faciliter une reconstruction graduelle (Collier, 2005, p 107), mais ses considérations s'arrêtent là. Nous avons fait apparaître ce problème à plusieurs reprises et il est essentiel de mettre en perspective ces phénomènes liés à la durée de façon à mieux appréhender les difficultés du contexte économique post conflictuel. Ce problème de la durée génère des blocages dans le processus de reconstruction. Dans l'exposé qui précède, nous avons pu l'identifier à plusieurs reprises :

- Avec le retour des réfugiés et déplacés. Plus le retour tarde, moins la croissance reprend. Une partie de la main d'œuvre est quasiment parasitaire, absorbe une partie des fonds de l'aide en étant assistée au lieu de revenir habiter et travailler dans sa région d'origine. Partout où les réfugiés ne rentrent pas, l'activité est déprimée : les entreprises ne disposent pas de main d'œuvre, les exploitations agricoles ne sont pas relancées. Ce problème tient à l'insécurité mais est aussi lié aux manques de moyens d'existence et de production, ce qui constitue le deuxième problème lié à la durée.

- Il tient aux moyens nécessaires à la reprise de l'activité, que ce soit dans le secteur agricole, artisanal ou industriel. Dans le secteur agricole, les exploitations restées en friche, les troupeaux décimés, les outils volés ou non entretenus et dans le cas des industries tous les équipements non renouvelés, non entretenus, le besoin en fonds de roulement constituent des obstacles à la reprise qui peuvent s'éterniser.
- A côté de ce problème de besoin en fonds de roulement et de rééquipement, s'ajoute celui de la saisonnalité. Dans le secteur agricole, cet élément est fondamental. Dans le meilleur des cas il faut quatre mois entre les semis et la récolte, mais à condition que le conflit s'arrête juste avant les semis, que l'agriculteur dispose de semence et qu'il ait eu le temps de remettre en état ses terres. Le temps d'attente pour les semis est compris entre zéro et onze mois maximum, soit cinq mois et demi en moyenne, que nous arrondissons à six et auquel il faut ajouter la durée de maturation avant de pouvoir récolter, soit quatre mois. Au total, la durée moyenne d'attente de la première récolte, en fonction de la date d'arrêt des conflits, est de dix mois. Pendant cette durée, le paysan n'a rien et a dû s'endetter pour semer, éventuellement pour s'outiller et doit pouvoir nourrir sa famille. Il laissera donc sa famille dans un camp de réfugiés et ira s'occuper de ses champs, s'il en a trouvé les moyens. Cette phase se traduit par une chute des revenus. Il faut donc combiner pendant cette phase une assistance humanitaire et une aide à l'investissement.

C'est ce que révèle l'expérience du Kosovo : l'exclusion des Albanais de tous les emplois publics (administrations et entreprises) à partir de juillet 1990 a favorisé l'émigration de 300 000 d'entre eux, tandis que la pauvreté poussait les autres vers une économie d'autosubsistance alimentaire et l'économie informelle¹⁰⁴ (interdiction de créer une entreprise). Un mouvement démographique des villes vers les campagnes a plus que doublé la population active agricole entre 1990 et 1997, sur de petites exploitations (en moyenne 3,2 hectares), l'agriculture assurant les revenus de 60% des ménages en 1998. En 1999, les revenus agricoles, déjà faibles, chutent brutalement. Le pays a été rapidement vidé de ses habitants albanophones par les troupes envoyées par Belgrade : 75% de la population rurale a migré, dont 43% à l'étranger et 32% à l'intérieur. 85% étaient revenus mi-août 1999, mais les travaux des champs n'ont pu être effectués à temps dans la première moitié de 1999 pour assurer les moissons et les

¹⁰⁴ L'économie parallèle était évaluée à 75% du PIB avant 1999, a prospéré après la fin du conflit (Blaha, 2000, p 35)

récoltes dans la deuxième moitié. Les envois de fonds et l'aide se sont substitués aux revenus agricoles (tableau 27).

Tableau 27 : Origine des revenus des ménages agricoles au Kosovo (en %)

Année	Revenus agricoles	Aide	Envois de fonds	Revenus non agricoles
1997	50,2	0,6	23,7	25,5
1998	38,4	11,2	26,9	23,4
1999	11,2	38,7	29,9	29,9

Source : Commission Européenne et Banque mondiale, 1999, p 40.

La quasi-totalité des paysans peut être considérée comme étant la population la plus vulnérable ayant perdu une récolte entière, à quoi s'ajoute les destructions et sabotages de matériels. Ce phénomène est amplifié dans un pays où un paysan n'a pu entretenir sa terre et surveiller ses outils pendant plusieurs années.

Le calendrier saisonnier ci-dessous (tableau 28), extrait d'un rapport d'évaluation à Haïti, montre également que la fin des guerres ou la survenance des séismes ne coïncide pas nécessairement avec la saison des semis. Il indique le planning des activités concernant la sécurité alimentaire, le logement, ou les communications en fonction des saisons et la fluctuation des revenus qui en résulte.

- Les travaux précédant la phase de reconstruction : déminage, déblayage, remise en état des champs, curage des réseaux d'alimentation en eau et d'évacuation et enlèvement des gravats constituent des opérations lourdes (voir chaitre. 5 § 2.3. supra). Ces travaux sont très onéreux en temps et en moyens financiers, matériels et humains. Les équipements et la main d'œuvre immobilisés ne sont alors plus disponibles pour reconstruire. L'insuffisance d'équipements entrave le déblaiement qui empêche la reconstruction de se faire. La population s'installe au milieu de ruines, dans ces paysages d'après-guerre qui renvoient quotidiennement au conflit. Là aussi, il y a une situation de blocage.
- Le temps de formation pour retrouver et améliorer les compétences existantes avant-guerre, y compris le temps de formation de formateurs qui immobilise une partie des compétences et ralentit la reprise économique au moment où ces compétences sont les plus demandées (cf. chapitre 5, § 1.2.).

Tableau 28 : Calendrier des activités saisonnières à Haïti

	JAN	FEV	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC
Pluies												
Conditions des routes	ok			mauvaises			ok		mauvaises		ok	
Cyclones												
Saison maigre												
Prix alimentaires			Au plus haut								Au plus haut	
Education							Vacances		Coûts d'éducation			
Augmentation des transferts de fonds												
Plantation de haricots		Hautes Terres					Hautes Terres				Basses Terres	
Récolte du maïs/ haricot												
Plantation du riz												
Récolte du riz			Basse saison				Haute saison					
Vacances	Le jour du Roi	Carnaval		Pâques								Noel/ Saison du mariage

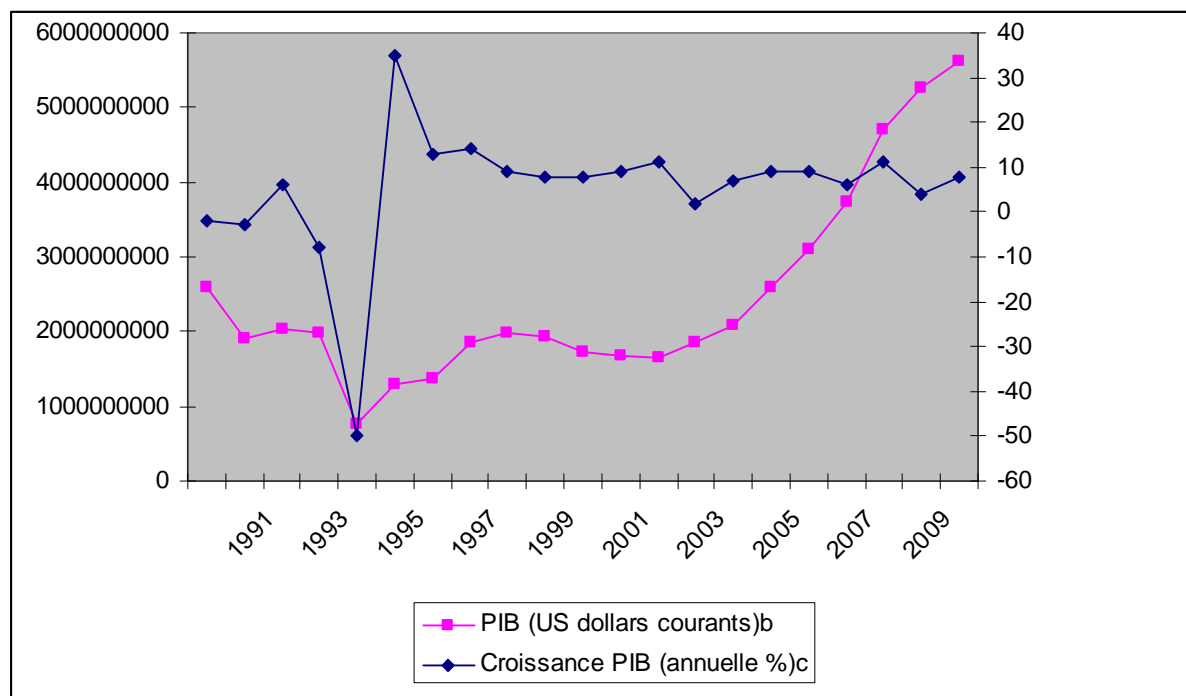
Source : IRC et alii, *Rapport d'évaluation EMMA de système de marché-marché du travail à Port-au-Prince, évaluation du 7 au 17 février 2010*, Haïti. 16 p.

Terminons ce passage en revue des problèmes de durée sur une remarque concernant la croissance à la lumière de l'expérience de conflits plus classiques : en 1918, les pays européens ayant traversé la guerre avaient vu leur PNB baisser de un tiers en moyenne par rapport à 1914. En supposant un taux de croissance de 5% par an, il leur aurait fallu huit ans pour retrouver le niveau d'avant-guerre. Fin 1947, soit deux ans et demi après la fin du deuxième conflit mondial, la France atteignait 99% du niveau de sa production industrielle de 1938, la croissance peut donc aussi être rapide, mais il s'agit d'un pays développé, non enclavé, disposant d'un logistique et de compétences, sorti victorieux du conflit.

Le Rwanda, qui constitue une exception par sa croissance forte, a retrouvé en 2004 son PIB de 1992, dix ans après la fin de la guerre civile, avec une croissance annuelle comprise entre 7 et 14% (sauf en 1995, +35% et 2003, +2%) (Graphique 4) et son PIB par habitant en 2006, alors que le niveau de 1992 était déjà particulièrement bas (317 \$ par habitant, soit moins de un dollar par jour). La poursuite de la croissance à un rythme élevé a permis d'atteindre le niveau de 548 dollars en 2010. Malgré une nette amélioration, les conditions économiques

saines ne sont donc pas encore atteintes (on est toujours sous le seuil de pauvreté de deux dollars par jour). La population, néanmoins connaît ces progrès.

Graphique 4 : PIB et croissance du PIB au Rwanda entre 1990 et 2010



Source : Banque mondiale. Graphique de l'auteur

Le problème de la durée est donc essentiel à prendre en compte, car plus le processus est long, plus il est coûteux et plus les situations à risque peuvent se développer.

De nombreux modèles (Collier, 1998, Collier et Hoeffler dans ses versions successives, Urdal 2004 et 2005, Kauffmann 2006 par exemple) ont paramétré le temps écoulé depuis le dernier conflit comme variable explicative de l'occurrence d'un nouveau conflit : plus ce temps est court, plus la probabilité qu'un nouveau conflit éclate est forte. Outre le fait que cette relation aboutit à la tautologie qui consiste à dire que la guerre civile explique la guerre civile est d'un intérêt limité, comme nous l'avons déjà souligné, cette interprétation laisse croire que plus le temps s'écoule, plus les choses s'arrangent. C'est prendre la conséquence pour la cause, car c'est parce que les choses s'arrangent que le temps s'écoule sans conflit, et non le contraire. C'est parce que la résolution du conflit a été bien pensée et mise en œuvre, que la société supporte les temps toujours difficiles de l'après-guerre lorsqu'elle y voit des améliorations. Ce n'est donc pas la proximité du dernier conflit qu'il faut mesurer, mais la qualité des mesures de sortie de crise, ce qui est autrement plus difficile à quantifier. Retenons simplement que l'écoulement du temps sans conflit doit être interprété comme un indicateur de la qualité des

programmes de reconstruction et non comme le risque de voir réapparaître un nouveau conflit du seul fait de la proximité du précédent.

2.2. Facteurs de résilience

Ces analyses nous permettent aussi d'identifier des facteurs de résilience qui conditionnent la reprise économique. Nous les soulignons de façon à vérifier ultérieurement qu'ils sont bien pris en compte dans les programmes de reconstruction :

- La sécurité, qui conditionne le retour des réfugiés,
- Le capital social qui permet aux transactions commerciales de s'établir dans la confiance,
- Le niveau d'éducation : plus il est élevé, plus la main d'œuvre peut s'adapter à de nouveaux métiers, plus rapide est la reprise,
- L'amorce d'une dynamique positive qui fait regarder vers l'avenir et non ressasser le passé. Ceci passe par la mise au travail ou en formation le plus rapidement possible du plus de monde possible. L'aspect moral est déterminant dans la sortie de conflit, surtout dans un conflit civil. Il est nécessaire au gouvernement d'expliquer le problème du temps de façon à ce que la population ne s'impatiente pas, alors qu'elle vit une situation difficile et a l'impression que rien n'avance.

S'appuyer sur les ressources locales, qu'elles soient humaines ou matérielles, en comptant sur l'intérêt que chacun peut avoir à retrouver un mode de vie digne, c'est-à-dire de donner à chaque ménage la possibilité de reconquérir ses droits (*entitlements*) et ses actifs (cf. l'approche *livelihood*). Ainsi, la mise à disposition de matériaux de construction, subventionnés ou non, de compétences et conseils sur la reconstruction, l'organisation de corvées collectives pour le problème de l'eau et des déchets, de mécanismes participatifs permettant l'appropriation des décisions et de leur mise en œuvre.

- Les capacités institutionnelles.

L'aide humanitaire est d'abord le fait des populations touchées, avant que d'être celui des ONG ou des organisations internationales. Micheletti (2008) avance que les populations prennent en charge par leurs seules actions 80 à 90% des efforts à fournir. L'aide humanitaire n'apporte qu'une contribution marginale, parfois vitale, souvent utile si elle est bien pensée. De façon plus générale, s'appuyer sur les populations est sans doute le meilleur facteur de succès d'un programme de reconstruction, d'autant qu'impliquer et faire travailler toute la population permet d'occuper les esprits et contribue à oublier les traumatismes du conflit.

2.3. La nécessaire prise en compte des spécificités dans les programmes de redressement

Les diagnostics le plus importants à mener sont donc ceux des compétences et du temps nécessaire à la reprise, à côté de celui des moyens.

La situation fortement dégradée qui caractérise les économies post-confliktuelles et l'écart entre des besoins démultipliés et des moyens amoindris par le conflit et la conjoncture montrent que sans un soutien large et durable de la communauté internationale, ces pays sont structurellement enfermés dans un cycle de pauvreté et de sous-développement, si ce n'est de conflits.

L'évaluation de la durée de reconstruction doit être établie au cas par cas en fonction de l'ampleur des destructions, des techniques de construction, des matériaux, des équipements et des compétences disponibles en prenant en compte les spécificités que nous avons fait apparaître. Son chiffrage ne peut que révéler un besoin de financement extrêmement important compte tenu des durées possibles et se heurte à l'absence d'épargne pour les particuliers ou les entreprises et à celle de recettes fiscales pour les administrations publiques.

Tableau 29: Facteurs de stress sécuritaire, économique et politique

Facteurs de stress	Intérieurs	Extérieurs
Sécuritaire	<ul style="list-style-type: none"> • Violences et traumatismes hérités du passé 	<ul style="list-style-type: none"> • Invasion, occupation • Appui extérieur aux mouvements rebelles nationaux • Diffusion transfrontalière des conflits • Terrorisme transnational • Réseaux criminels internationaux
Économique	<ul style="list-style-type: none"> • Faible revenu, faible coût d'opportunité de la rébellion • Chômage des jeunes • Problème des ressources naturelles • Niveau de corruption • Urbanisation rapide 	<ul style="list-style-type: none"> • Chocs économiques • Changement climatique
Politique	<ul style="list-style-type: none"> • Rivalités ethniques, religieuses ou régionales • Discrimination réelle ou perçue • Atteintes aux droits de l'homme 	<ul style="list-style-type: none"> • Perception que les différents groupes ne sont pas traités de manière juste et équitable au plan mondial

Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale 2011, p 7).

Note : Ce tableau n'est pas exhaustif, mais indique les facteurs que l'on retrouve habituellement à la source ou en marge d'un conflit et qui sont identifiés dans les ouvrages spécialisés ou cités dans les enquêtes et diagnostics.

Les catastrophes naturelles majeures (Tsunami de décembre 2004, tremblement de terre d'Haïti de janvier 2010, par exemple) sont parfois comparées aux désastres générés par les conflits armés. Si elles présentent des caractéristiques communes (victimes en nombre plus ou moins important, destructions matérielles lourdes, désorganisation de l'activité économique, déplacements de populations soudain jetées dans un contexte de survie), elles se distinguent des guerres civiles dans la mesure où il n'y a pas de clivage dans la société, d'ennemis obligés de vivre ensemble. S'il y a aussi un traumatisme important, il est dû à un événement extérieur, imprévisible et insurmontable et non à la déraison humaine et il ne s'est pas accompagné d'exactions de toutes sortes, c'est-à-dire que le capital social reste intact et que la société peut même retrouver davantage de cohésion dans l'adversité pour reconstruire ce qui a été détruit. L'état des mentalités diffère donc fondamentalement.

Une autre différence tient au fait qu'une guerre civile révèle toujours une fragilité intrinsèque au niveau de l'État ou de la nation. Une catastrophe naturelle aura un impact plus ou moins fort en fonction de la structuration de l'État : Haïti se relève d'autant plus difficilement que les capacités institutionnelles étaient déjà déficientes avant le tremblement de terre, alors que dans celui de Fukushima, malgré des imprévus de taille (accident nucléaire grave), les dégâts ont été circonscrits et la crise gérée.

La comparaison avec une catastrophe naturelle trouve donc rapidement ses limites, mais son intérêt est de mieux faire voir, par différence, les spécificités d'une guerre civile.

3. Récapitulatif sur la structure des programmes de redressement d'une économie sortant de guerre civile

Récapitulons notre démarche :

- nous avons postulé l'existence de caractéristiques communes aux économies post-confliktuelles ;
- ces caractéristiques, pour communes qu'elles soient, présentent des formes plus ou moins prononcées en fonction des pays : par exemple, le taux de déplacés ou de réfugiés par rapport à la population ne sera pas le même d'un pays à l'autre, mais le phénomène se répète dans tout pays ayant traversé une guerre civile, avec des conséquences économiques identiques que nous avons décrites en terme de processus, seul varie le degré du phénomène ;
- ces caractéristiques communes n'excluent pas des spécificités propres à chaque pays, qu'il faudra analyser et prendre en compte le moment venu, par exemple le fait de sortir de conflit et d'être une économie en transition (cas de la Bosnie-Herzégovine ou du Kosovo) ;

- par rapport à ces caractéristiques communes, nous sommes maintenant en mesure d'établir la structure d'un programme de redressement d'une économie sortant de guerre civile ;
- ce type de programme étant inféré des caractéristiques communes issues de notre analyse, il ne peut qu'être adaptable en fonction de la configuration de chaque pays et ne peut non plus prétendre être exhaustif, puisque des mesures spécifiques à chaque pays devront le compléter ;
- nous bâtissons ce schéma de redressement hors intervention extérieure, précisément pour pouvoir apprécier ce qu'apporte l'intervention extérieure par rapport à ce qui nous apparaît comme souhaitable, sinon nécessaire.

Le retour à une paix durable est un processus global et complexe : il fait intervenir des éléments politiques, militaires, économiques, sociaux, culturels, ethniques notamment. Tous ces éléments sont liés : un échec politique au sujet de la réconciliation compromet nécessairement le redressement économique et social de même qu'une relance économique déficiente provoque des tensions qui peuvent faire échouer le processus de paix.

De plus certaines variables, certaines mesures prises sont à la fois politiques et économiques ou économiques et administratives. Ainsi, la restructuration des services publics a des retombées économiques plus ou moins fortes selon le niveau de services visé et le niveau économique atteint permet d'opérer plus ou moins facilement des prélèvements obligatoires. Les éléments constitutifs d'un processus de paix sont interdépendants : ce processus est dynamique, multi variable et global. Pour éclaircir le cadre conceptuel des sorties de conflit, nous pouvons regrouper les éléments fondamentaux d'une dynamique de paix en trois piliers principaux et liés entre eux et dont nous préciserons le contenu :

- la réconciliation politique ;
- le redressement économique ;
- la restructuration étatique.

D'autres auteurs proposent une typologie qui recoupe cette présentation. Ainsi, R. H. Green rappelle que les trois R de « réhabilitation, reconstruction et réconciliation » peuvent être déclinés de différentes façons, en y ajoutant ou en y substituant deux autres R que sont « réinstallation et réintégration » (Green, 1999, p 257). Feil propose quatre piliers de la reconstruction au sens large (Feil et al., 2002) :

- la sécurité (environnement sûr, institutions de sécurité légitimes et stables) ;
- la justice et la réconciliation (système légal impartial et responsable, traitement des abus passés, mécanismes formels et informels de résolution de revendications, etc.) ;

- le bien-être social et économique (satisfaction des besoins fondamentaux, fondements d'une économie viable, lancement de programme de développement durable)
- la gouvernance et la participation (institutions politiques et administratives légitimes et efficaces, participation ouverte de la société civile).

La présentation de Feil parvient à balayer de manière globale tous les aspects d'un pays qui se reconstruit, mais il raisonne en termes d'objectifs et non de dynamique. Ses quatre piliers constituent des finalités à atteindre et pour cette raison, ils peuvent s'appliquer à n'importe quelle société. Ils ne partent pas des problèmes à résoudre (par exemple la réconciliation), même s'il leur donne un contenu qui précise ces objectifs. Véron (2008, 25) distingue cinq composantes dans les programmes de reconstruction :

- la sécurité, prioritaire car conditionnelle des autres,
- la relance des activités économiques,
- la réhabilitation de l'appareil d'État,
- un volet politique et juridique (constitution, élections, droit...)
- et une composante « société civile »

D'autres présentations existent, comme celles de Tigran Hasic avec le modèle SCOPE (Hasic, 2004, p 46 s) ou la récapitulation de Sultan Barakat qui distingue sept piliers de la reconstruction d'après-guerre (Barakat, 2005, p 249-270) sur lesquels nous reviendrons uniquement dans la perspective de notre propos, puisque ces typologies vont bien au-delà des seuls aspects économiques. En fait, toutes ces typologies se rejoignent sur l'essentiel avec un découpage parfois différent, en fonction d'aspects prioritaires.

Il est néanmoins indispensable de resituer la place des programmes de redressement économique dans l'ensemble du processus de paix du fait des interrelations des différents piliers et de leur dynamique. Identifier ces trois piliers (politique, étatique, économique) dans le processus de paix ne permet pourtant que de tracer de grandes lignes, l'important est en fait de définir ce que contiennent ces piliers.

Ainsi ce que nous appelons la restructuration ou la reconstitution étatique contient la réforme de la fonction publique et le développement des capacités institutionnelles. La remise à niveau des fonctions régaliennes de l'État peut être incluse dans ce pilier qui contiendrait alors tout ce qui concerne la sécurité (police, armée, justice). Or la sécurité est un déterminant commun de l'ensemble du processus, ce qui nous amène à la distinguer des autres pour isoler un quatrième pilier, ce qui fait l'intérêt de la distinction de Feil. Enfin, dans le contexte particulier des sociétés post-confliktuelles, nous avons souligné le problème de la pauvreté et de l'accès aux droits : le redressement économique peut se faire à un niveau

macroéconomique de façon inégale, les indicateurs de croissance, le niveau de l'inflation, la balance commerciale peuvent présenter des améliorations sans que celles-ci profitent à l'ensemble de la population, notamment celle qui vit sous le seuil de pauvreté. Or, il est essentiel que des progrès sociaux s'accomplissent pour que les tensions sociales génératrices de conflits se réduisent. C'est la raison pour laquelle nous avons adopté une approche à la fois en termes de moyens d'existence et d'économie politique dont le cadre plus large permet de mieux appréhender la complexité des phénomènes économiques des sociétés post conflictuelles. Pour cette raison, il nous apparaît important de distinguer un pilier social (accès aux droits) parmi ceux que nous avons retenus.

Nous représentons donc, du fait de la perspective de nos travaux, le processus de retour à une paix durable comme fondé sur cinq piliers, soit, en plus des trois précités, un pilier « sécurité » et un pilier « accès aux droits ».

Schéma 9 : Les cinq piliers d'une paix durable

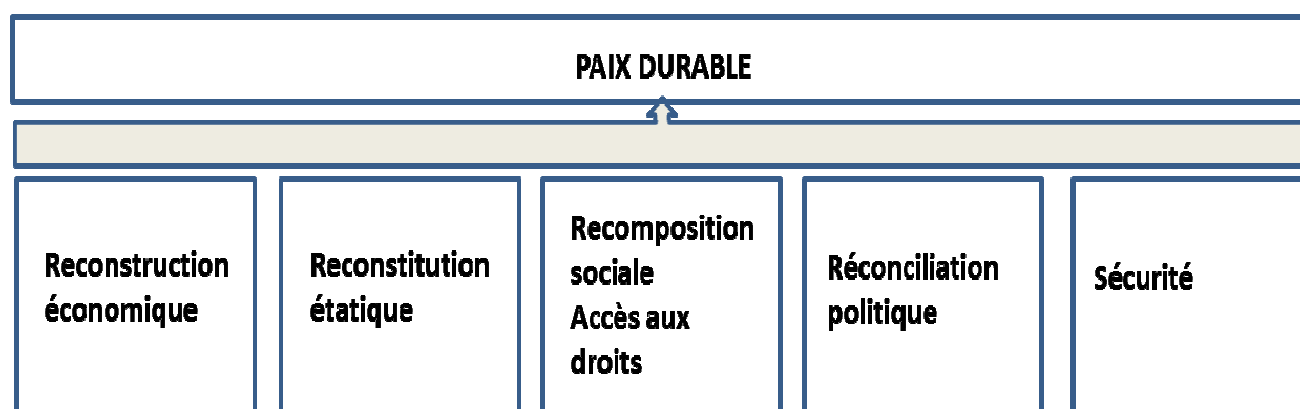


Schéma de l'auteur

Notons que certains programmes ressortissent de deux ou plusieurs catégories. Ainsi, les programmes de DDRR sont à ranger à la fois dans les catégories « sécurité » et « redressement économique ». On pourrait même les intégrer dans la catégorie « accès aux droits » puisqu'ils contribuent à la recomposition sociale du pays ou dans la catégorie « réconciliation politique » car ce processus suppose un accord entre chefs de guerre. Ces piliers ne sont ni fixes, ni isolés : ils sont interdépendants et leur influence réciproque modifie leur environnement. Ils sont conditionnels les uns des autres, c'est-à-dire qu'ils ont la même importance dans le processus. Même si certaines actions peuvent être prioritaires, notamment dans l'immédiat après-guerre, les actions les concernant doivent être menées en parallèle.

Ces distinctions nous permettent de préciser les opérations intervenant dans le processus (vues dans les chapitres 5, 6 et 7) dans le tableau suivant en y associant les coûts identifiés dans le chapitre 4 :

Tableau 30 : Processus de paix : piliers, opérations et coûts

Piliers du processus de paix	Opérations	Coûts reconstruction
1. Réconciliation politique	Qualité des accords de paix ou de cessez-le-feu (dont conception DDR) Justice (violation DIH...) État de droit	Coûts réconciliation (négociations, sommets, commissions, tables rondes, justice pénale, enquêtes, ...)
2. Redressement économique	Déblayage, déminage Reconstruction infrastructures et bâtiments publics Reconstruction logements <u>Privé</u> : Financement microprojets Financement activité-investissement du secteur formel Formation Environnement juridique des affaires <u>Public</u> : Apurement des passifs Relance macroéconomique Réduction des déficits (interne/externe) Maîtrise inflation Monnaie convertible	Coût des destructions Coûts de décontamination Coûts de formation Financement de l'activité
3. Restructuration étatique	Reconstruction capacités institutionnelles Construction d'une fonction publique fiable, formation Lutte contre la corruption Collecte fiscale	Coûts restructuration services publics Coûts de formation
4. Accès aux droits	Assistance humanitaire Santé Ré-scolarisation Rattrapage scolaire Retour réfugiés déplacés Réinsertion, réintégration Droits de l'homme Droit de propriété (Problème occupants)	Coûts assistance Coûts services publics Coûts réintégration du DDR
5. Sécurité	Pacification, désarmement, démobilisation. Réforme du secteur de la sécurité Déminage	Coûts de décontamination Coûts des pensions Coûts opérations DDR Coûts OMP, RSS

Tableau de l'auteur

Précisons que certaines opérations comme le processus DDR relèvent de plusieurs catégories (ici, 2, 4 et 5) selon qu'il s'agit du volet désarmement, démobilisation ou réintégration. En outre, la reconstruction ne signifie pas la simple réhabilitation de ce qui existait, mais son amélioration. Reconstruire la société telle qu'elle était avant la guerre à tous niveaux, c'est se remettre dans la logique qui a mené au conflit.

Ayant dressé le constat des problèmes économiques caractérisant les sociétés post-confliktuelles et la nécessité de l'intervention extérieure, il devient maintenant possible de procéder à l'analyse des programmes de reconstruction pour juger de leur efficacité, notamment du fait de leur pertinence par rapport aux problèmes diagnostiqués.

3ème partie : l'inadaptation relative des programmes de reconstruction dans le nouveau contexte

Ayant décrit les caractéristiques des économies post-confliktuelles et les problèmes auxquels elles sont confrontées, il est maintenant nécessaire d'analyser les programmes de reconstruction économique mis en œuvre par la communauté internationale, leur configuration et leur contenu (chapitre 8). Nous serons alors en mesure de procéder à l'évaluation de leur efficacité à travers l'analyse d'indicateurs économiques et en rapprochant problèmes recensés et solutions apportées pour juger de leur adaptation. Cette évaluation nous mènera à rechercher les causes expliquant la relative inefficacité des programmes de reconstruction dans ce type de contexte et à en tirer quelques préconisations pour l'avenir.

Chapitre 8. Configuration et complexité des programmes de reconstruction en contexte post-conflictuel

Apprécier l'efficacité des programmes de reconstruction dans les contextes post-conflits ne suppose pas seulement de comprendre les caractéristiques de ces contextes, comme nous l'avons fait (cf. 2^e partie « Analyse des caractéristiques économiques des sociétés post-conflituelles »). Il est indispensable de comprendre comment sont pensés, construits et gérés les programmes de redressement. Il s'agit d'en connaître l'architecture, les acteurs et le rôle de ceux-ci. Cette tâche est particulièrement difficile car la littérature décrivant la globalité des opérations est pauvre : soit il s'agit d'une description très générale et brève, soit d'une description du rôle d'un acteur particulier, par exemple de l'ONU pour une opération de maintien de la paix ou du HCR, de la Banque mondiale ou du PNUD pour un programme particulier. Même lorsqu'il existe des organes de coordination, ceux-ci ont davantage un rôle d'impulsion que de décision et ne peuvent faire état d'un programme de reconstruction au sens large dans son ensemble.

De plus, le contexte a évolué sur la période, à la fois au niveau de la problématique de la sécurité internationale, modifiée par les attentats du 11 septembre 2001, et au niveau de la façon dont le processus de paix est mis en œuvre à l'intérieur d'un pays. Par ailleurs, les organismes intervenant après conflit ont tiré progressivement des leçons de leurs expériences et ont fait évoluer leurs méthodes et leurs structures.

Enfin, un aspect confié à un organisme lors d'une crise pourra l'être à un ou plusieurs autres lors d'une autre (par exemple, les opérations de DDR, désarmement-démobilisation-réinsertion).

Ainsi, dans un environnement complexe et changeant, des acteurs aux rôles évolutifs utilisent des méthodes qu'ils adaptent en fonction de leur expérience et des autres acteurs, ce qui rend l'évaluation des programmes relativement difficile. Mais même si des évolutions se sont opérées depuis une vingtaine d'années, dans les méthodes ou la répartition des rôles, on note

des caractéristiques communes à travers les interventions menées par la communauté internationale agissant comme actrice de la reconstruction.

S'il importe de rester dans une perspective de recherche économique, il est néanmoins nécessaire de préciser préalablement certains points indispensables à la compréhension des programmes de reconstruction dans leur globalité et de définir certains concepts. Ces programmes économiques s'inscrivent dans un ensemble dans lequel ils sont en interaction avec d'autres éléments du processus de paix, comme nous l'avons déjà expliqué plus haut (supra, chapitre 7). Décrire ce tableau permettra d'éviter quelques écueils et d'avoir une idée plus claire de la confusion induite par la multiplicité des acteurs. Par exemple, vouloir évaluer l'efficacité d'une opération de maintien de la paix seule sort de notre problématique, car elle ne constitue qu'une des conditions du redressement économique et ses effets attendus sont avant tout politiques¹⁰⁵. Néanmoins, les questions relatives à la sécurité sont conditionnelles du développement économique. Il est donc essentiel de ce point de vue d'analyser le dispositif supposé garantir la pacification d'une société et d'en appréhender les différentes dimensions pour bien resituer la place des programmes de redressement économique.

Cette partie est à la fois descriptive et analytique : descriptive, car elle rend compte des programmes de redressement économique mis en place par la communauté internationale dans le cadre de la reconstruction des pays après conflit, analytique, parce que la complexité de ces programmes nécessite de les décomposer afin d'en comprendre la globalité.

Dans ce but, nous allons analyser le rôle des différentes catégories d'acteurs en commençant par celui des Nations Unies dans la mesure où elles apparaissent comme l'acteur pivot du processus de paix. Après quoi, nous verrons la distribution des rôles entre les deux principaux acteurs économiques que sont la Banque mondiale et le FMI. Une troisième partie nous permettra d'appréhender le problème de la prolifération des acteurs et de la complexité des financements de façon à voir comment les rôles sont distribués entre eux par rapport aux fonctions que nous avons précédemment identifiées. Le rôle des institutions financières internationales et le problème de la prolifération seront appréhendés à travers l'étude de plusieurs cas. Ce chapitre doit ainsi nous permettre de comprendre comment émerge le dispositif qui configure les programmes de reconstruction et quel est leur contenu. Le chapitre suivant nous permettra alors de juger s'il est en adéquation avec les problèmes que nous avons décrits comme caractéristiques des économies post-confliktuelles.

¹⁰⁵ Voir à la thèse de Nadège Sheehan sur l'analyse économique des opérations de maintien de la paix (Sheehan 2005).

1. Analyse de la configuration du dispositif de l'ONU

Le dispositif déployé après les conflits dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU ne représente qu'une partie des efforts mis en œuvre par la Communauté internationale pour redresser les pays sortant de conflit. Néanmoins, il en constitue un élément déterminant à la fois par sa contribution à la sécurité, essentielle au développement de l'activité économique, et par l'élargissement du cadre des missions, devenue multidimensionnelles.

1.1. Les OMP comme environnement des programmes de reconstruction

Nous avons déjà décrit (chap. 1), l'évolution du contexte géopolitique et la caractéristique essentiellement civile des nouveaux conflits qui est à l'origine de la transformation et de la multiplication des mandats de l'ONU après la fin de la Guerre froide. Cette multiplication des opérations s'effectue sous des appellations différentes, renvoyant à des distinctions parfois difficiles à faire sur le terrain, sources d'une certaine confusion : *peacemaking*, *peacebuilding*, *peace enforcement*, *nation building*, *statebuilding* s'ajoutent aux missions classiques de *peacekeeping* (Guilhaudis, 2005, p 671). Le tout sera désigné par le terme générique d' « opérations de paix » à partir du rapport Brahimi en 2000 (ONU, 2000). La parution des *Principes et orientations des Opérations de maintien de la paix des Nations Unies* en 2008 (ONU, 2008, révisé en 2010) donne une typologie plus claire des différentes opérations de paix en distinguant cinq types (*Idem*, p18-20) :

- la prévention des conflits (*preventive diplomacy*) comprend les mesures permettant d'éviter que des différends ne dégénèrent en conflit, notamment les missions de bons offices ou le déploiement préventif, ce qui correspond aux finalités contenues dans l'article 33, chapitre VI de la Charte (ONU, 1982);
- le rétablissement de la paix (*peacemaking*) pour les conflits engagés se traduit par des missions diplomatiques visant à amener les parties à un accord négocié suite à une demande du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, conformément notamment à l'article 41 du chapitre VII (*Idem*, p 25) ;
- l'imposition de la paix (*peaceenforcement*) vise à restaurer la paix au besoin par l'usage de la force militaire, avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant au titre du chapitre VII de la Charte, notamment son article 42 (cas limités, comme la mission ONUSOM II en 1993) ;

- le maintien de la paix (*peacekeeping*), mandat le plus courant des Nations Unies, a pour but de préserver la paix, une fois les armes déposées, et « d'appuyer la mise en œuvre des accords facilités par ceux qui sont chargés du rétablissement de la paix » (ONU, 2008, p 19). En veillant au cessez-le feu, l'opération garantit à chaque partie que l'autre ne va pas en profiter pour une avancée militaire. Cette conception « traditionnelle » des missions de maintien de la paix, en vigueur pendant la Guerre froide et à laquelle certaines missions se rattachent encore, consiste en des opérations essentiellement militaires sans usage de la force (observation du cessez-le-feu, interposition entre forces à l'issue d'une guerre dans des zones tampon). Le changement de contexte apparu au tournant des années 1990 a eu pour conséquence d'étoffer progressivement ces missions pour intégrer des éléments civils, militaires et policiers de plus en plus complexes, d'où l'appellation de missions « multidimensionnelles »;

Tableau 31 : Types d'opérations de paix en fonction de la phase du conflit

Phase du conflit	Type d'opération de paix	
Pré conflit	Prévention <i>Preventive diplomacy</i>	
Conflit	Rétablissement de la paix <i>Peacemaking</i> Moyens diplomatiques	Imposition de la paix (DAP*) <i>Peaceenforcement</i> Moyens militaires (recours à la force au niveau stratégique, utilisation du chapitre VII)
Post-conflit	Maintien de la paix (DOMP**) <i>Peacekeeping</i>	
	« Traditionnel » Observation, interposition. Moyens militaires	« Multifonctionnel » à géométrie variable : Idem + éventuels bons offices + capacités civiles et de police + mandat « robuste » si nécessaire (riposte proportionnée) autorisée par État hôte (niveau tactique), avec éventuel partenariat régional. + Administration transitoire possible, + début éventuel de consolidation.
	Consolidation de la paix (DAP) <i>Peacebuilding</i> Paix et développement durables	

* Département des Affaires Politiques ; ** Département des Opérations de Maintien de la Paix

Tableau : auteur

- la consolidation de la paix (ou « construction de la paix », *peacebuilding*) : cette catégorie, ajoutée à partir de l'*Agenda pour la paix* du Secrétaire général Boutros-Ghali en 1992 (Tardy, 2009, p 62)., se déroule en environnement post-conflictuel et

constitue le mandat le plus complexe dans la mesure où il comprend toutes les mesures « visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable » (*Ibid.*, p 19), ce, dans une perspective structurelle, notamment ce qui concerne les capacités institutionnelles sur le long terme.

Enfin, ces distinctions entre types d'opérations de paix correspondent à une division du travail au niveau du Secrétariat général de l'ONU entre le département des opérations de maintien de la paix (DOMP, ou DPKO, *Department of PeaceKeeping Opérations*, créé en 1992) et le département des affaires politiques (DAP ou DPA, *Department of Political Affairs*), le premier investi des opérations de maintien de la paix, le second des opérations de rétablissement, de diplomatie préventive et de consolidation de la paix. Cette répartition a été éclaircie lors de l'élaboration de la doctrine du maintien de la paix en 2008, ce qui n'était pas clair auparavant puisqu'en 2004, Pouligny et Pouyé, signalaient que les opérations de rétablissement de la paix étaient attribuées au DOMP et que la division du travail entre les deux départements provoquait régulièrement des querelles bureaucratiques, voire des problèmes de coordination comme en ont témoigné les premiers mois de l'administration de transition au Timor Leste (Pouligny et Pouyé, 2004, p 53). Dans certains cas, des opérations étiquetées « consolidation » relèvent du DOMP, comme c'est le cas de l'UNAMA en Afghanistan en 2012, et ce, depuis le début de l'intervention.

1.2. Programmes de redressement et maintien de la paix multifonctionnels

L'environnement d'une mission censée répondre aux besoins d'États faibles sortant de guerre civile est particulièrement difficile : faible capacité de l'État à garantir la sécurité, infrastructures détruites, populations déplacées comptent parmi les caractéristiques que nous avons déjà analysées. Il ne s'agit plus d'une simple interposition entre deux États capables d'assurer leur sécurité intérieure, ce à quoi se bornaient les OMP traditionnelles. En réponse à ces situations complexes découlant de conflits internes, les mandats de maintien de la paix ne peuvent se dérouler sans devenir nécessairement multifonctionnels pour prendre en charge les problèmes que l'urgence de la situation impose. Ils s'inscrivent dans un cadre plus large où interviennent une multiplicité d'acteurs et remplissent, d'après l'ONU, trois fonctions essentielles relatives à la sécurité, à la gouvernance et à la coordination.

Les opérations de consolidation de la paix, qui succèdent théoriquement aux opérations de maintien de la paix dans les contextes post-confliktuels, ont pour finalité la paix durable. La consolidation doit, d'après la doctrine *Capstone*, avancer dans les domaines cruciaux de la sécurité, de la gouvernance et du redressement économique. Ceci fait naître une ambiguïté

entre les deux mandats. La distinction entre opérations de maintien de la paix multifonctionnelles dites « de deuxième génération »¹⁰⁶ et opérations de consolidation n'apparaît pas évidente si on se réfère à la formulation en de nombreux points identique utilisée par le DOMP et présentée dans le tableau suivant.

Tableau 32 : Comparaison des domaines d'intervention entre opérations de maintien multidimensionnel et opérations de consolidation de l'ONU d'après la doctrine Capstone présentée par le Département des opérations de maintien de la paix

	Maintien de la paix multidimensionnel	Consolidation de la paix
Sécurité	- Renforcer la capacité de l'État dans le domaine de la sécurité dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme	- Restaurer la capacité de l'État à assurer la sécurité et à maintenir l'ordre public, - Renforcer l'État de droit et le respect des droits de l'homme
Gouvernance	- Favoriser le dialogue et la réconciliation - Promouvoir « des institutions de gouvernance légitimes et efficaces »	- Appuyer la création d'institutions politiques - Mettre en place des processus participatifs légitimes
Coordination	- Donner un cadre aux acteurs des Nations Unies et de la communauté internationale pour agir de façon cohérente et coordonnée	
Redressement économique		- Promouvoir le redressement et le développement économique et social, avec réinstallation des déplacés et réfugiés

Tableau : auteur, mise en forme d'informations contenues dans ONU, *Opérations de maintien de la paix*, 2008, p 25-27.

La différence essentielle réside à la fois dans l'horizon temporel et le volet économique d'une consolidation, qui reste très vague lorsqu'on se réfère aux *principes et orientation* (ONU, 2008, 2010), car sortant de l'expertise du Secrétariat des Nations Unies. La difficulté de distinguer le contenu des deux mandats est flagrante dans ce document. Nous pouvons l'expliquer par l'impossibilité pour une mission de maintien de la paix de pouvoir faire autrement que de prendre en charge de multiples problèmes devant l'incapacité d'États ruinés par la guerre à agir au moment où elle intervient. Pourtant, la doctrine s'empresse de rappeler que les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles ne disposent ni du financement, ni des compétences pour réaliser ces objectifs, raison pour laquelle ceux-ci sont relégués à un plus long terme (missions de consolidation) ou délégués à d'autres acteurs.

¹⁰⁶ Notons que certains auteurs parlent même d'opérations de troisième, voire de quatrième génération selon que le mandat de maintien de la paix multifonctionnel est robuste ou non, intègrent des organisations régionales ou s'appuie sur une coalition et s'étend ou non à une administration de transition (Cambodge en 1992, Kosovo et Timor Leste en 1999).

L'urgence de la situation impose aux missions de maintien d'être multifonctionnelles et d'anticiper avec les moyens disponibles les missions de consolidation. L'examen des effectifs déployés à l'occasion de ces deux types de missions montrent que l'essentiel des moyens sont en fait dévolus aux missions de maintien multifonctionnelles pour ce qui concernent les effectifs.

Tableau 33 : Comparaison des effectifs totaux entre missions de maintien et missions de prévention et de consolidation

Missions :	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maintien de la paix : effectifs	64 701	83 808	96 900	102 118	112 307	119 577	120 917	119 348
Nombre d'opérations	16	15	16	17	16	15	15	15
Prévention et consolidation : effectifs	1 751	2 860	7 197	5 926	5 349	5 953	6 360	6 227
Nombre d'opérations	11	11	11	11	12	12	12	13

Tableau : auteur. Source : *United nations Peace operations, Year in review*, rapports des années 2004 à 2011.

En mettant de côté le problème de la sécurité, qui constitue une part importante des missions de maintien de la paix, le déploiement d'effectifs civils montre une disproportion qui reste importante. Elle s'explique par le fait que les missions de consolidation interviennent dans la continuité des missions de maintien de la paix et se résument finalement à une assistance technique légère sans déploiement militaire autre que symbolique.

Tableau 34 : Comparaison des effectifs civils entre missions de maintien et missions de prévention et de consolidation

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maintien	4 187	14 060	16 806	18 264	20 925	21 719	22 606	20 595
Prévention et consolidation	1 700	2 721	6 934	5 457	5 005	5 596	6 017	5 841

Tableau : auteur, Source : *United nations Peace operations, Year in review*, rapports des années 2004 à 2011.

Tableau 35 : Un déploiement militaire symbolique : comparaison des effectifs sous uniforme entre missions de maintien et missions de prévention et de consolidation

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maintien	60 514	69 748	80 094	83 854	91382	97858	98 311	98 753
Consolidation	51	139	263	469	344	357	343	386

Tableau : auteur, Source : *United nations Peace operations, Year in review*, rapports des années 2004 à 2011.

Contrairement à ce qu'avance Tardy (2009, p 65), les missions de consolidation ne disposent pas d'une composante civile importante lorsqu'on les compare aux effectifs attribués aux missions de maintien. Si nous analysons l'année 2011 par exemple, les missions de prévention et de consolidation, gérées par le Département des affaires politiques (DAP), ont des effectifs variant entre 19 (Bureau pour l'Afrique Centrale) et 147 (Bureau pour la Consolidation en République Centre-Africaine), si on met de côté les deux grosses missions d'assistance que sont l'Irak (893 civils) et l'Afghanistan (2 151 civils, en fait gérés par le DOMP). Les trois missions effectivement dénommées « *peacebuilding* » (de consolidation) totalisent 334 personnes pour la Sierra Leone (75), la RCA (147) et le Burundi (112). Autant dire qu'il s'agit de missions de surveillance et d'assistance légères, comme le sont les missions de prévention. La consolidation rêvée par Boutros-Ghali s'est finalement transformée en maintien de la paix multidimensionnel agissant dans l'immédiate après-crise, voire le moyen terme. Le long terme est implicitement remis à l'aide classique, par les agences bi ou multilatérales et les ONG, ce qui n'est pas sans conséquences quant à la conception de l'aide. En fait, la doctrine récente précise, autre ambiguïté, que les mandats du Conseil de sécurité pour les opérations multidimensionnelles leur demande de « jouer un rôle direct dans le démarrage d'activités de consolidation » dans cinq domaines (qui dérivent des trois fonctions identifiées ci-dessus) :

- les opérations de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion), qui constituent un des problèmes majeurs de l'après conflit, comme souligné dans notre seconde partie ;
- la Réforme du secteur de la sécurité¹⁰⁷, RSS dans le jargon onusien, que l'ONU lie à l'État de droit, ce qui révèle une conception réductrice de celui-ci. Il s'agit

¹⁰⁷ L'unité RSS dépend du Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité (*Office of Rule of law and Security Institutions-OROLSI*) du DOMP.

essentiellement de la restructuration et de la formation des forces de sécurité intérieures et extérieures et de renforcer le système judiciaire et correctionnel ;

- la protection et la promotion des droits de l'homme, mission qui regarde toutes les entités des Nations Unies à travers leurs actions propres. Cette action passe par la surveillance des abus, l'appui aux enquêtes et aux capacités des acteurs et institutions locales ;
- la restauration de l'autorité étatique, à travers le contrôle du territoire afin de générer les revenus nécessaires au fonctionnement des services publics de base. Créer un environnement sécurisé et coordonner les acteurs du redressement peut également entrer dans le mandat, voire la promotion de la participation politique et la restructuration institutionnelle et constitutionnelle ;
- l'assistance électorale, par une assistance technique, logistique et sécuritaire pour la tenue d'élections libres et transparentes, généralement prévues dans les accords de paix.

Ces programmes ne contiennent aucune fonction économique, du moins identifiée comme telle, du type de celles qui nous intéressent plus particulièrement dans le cadre de notre recherche. Mais tous ont une incidence économique : outre le lien entre sécurité et développement, les programmes DDRR ont un versant économique, de même que la restauration des capacités de l'administration exerce un effet d'entraînement sur l'activité ou la mise en œuvre de l'aide. Les dépenses effectuées à l'occasion de ces programmes ont un effet multiplicateur élevé compte tenu de la force de la propension marginale à consommer, mais ils ne constituent pas des programmes de redressement économiques globaux.

Toutefois, le maintien de la paix multidimensionnel géré directement par le DOMP s'inscrit dans un cadre plus large où interviennent de nombreux acteurs en fonction du moment de cette intervention et de leurs compétences. Il s'agit notamment de la Banque mondiale et du FMI pour certains aspects du redressement économique, de l'ONU et de ses agences regroupées dans l'équipe de pays de l'ONU pour l'administration civile, les élections, le renforcement des capacités et la sécurité (y compris la RSS et le processus de DDRR), et des ONG et du CICR pour l'assistance humanitaire, comme le présente le schéma 10.

La présentation faite par le Département des opérations de maintien de la paix sur leurs fonctions essentielles dans le schéma ci-dessous est en fait extrêmement simplifiée quant à la répartition des tâches :

- un même domaine peut en effet être couvert par un ou plusieurs acteurs ;
- un même acteur peut intervenir dans plusieurs domaines.

Schéma 10 : Les fonctions essentielles d’une opération de maintien de la paix des Nations unies selon le Département des Opérations de Maintien de la Paix

TACHES POST-CONFLIT INDICATIVES	STABILISATION	CONSOLIDATION	REDRESSEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE
Infrastructure	<<< Banque mondiale FMI >>>>>>>>>>		
Emploi	<<< Maintien Equipe de >>>>>>>>>>		
Gouv. économique	<<< de la	pays de l'ONU	>>> <<< Relais par >>>
Administration civile	<<< paix	Bailleurs de fonds	>>> <<< Institutions >>>
Elections	<<< ONU	>>>>>>>>>>>>>>	>>> <<< locales >>>
Processus politique	<<<< CICR et ONG	>>>>>>>>>>>>>>>>	
Sécurité			
DDR			
Droits de l'homme			
État de droit			
Renforcement de capacités			
Assistance humanitaire			

Source : d'après ONU, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, principes et orientations*, 2010, p 24.

Les acteurs nationaux (ministères, administrations décentralisées, organisations locales), pourtant concernés en premier lieu, ne figurent pas dans ce schéma, sauf dans la phase de relai, ce qui révèle une conception cloisonnée du redressement et sans implication des acteurs locaux.

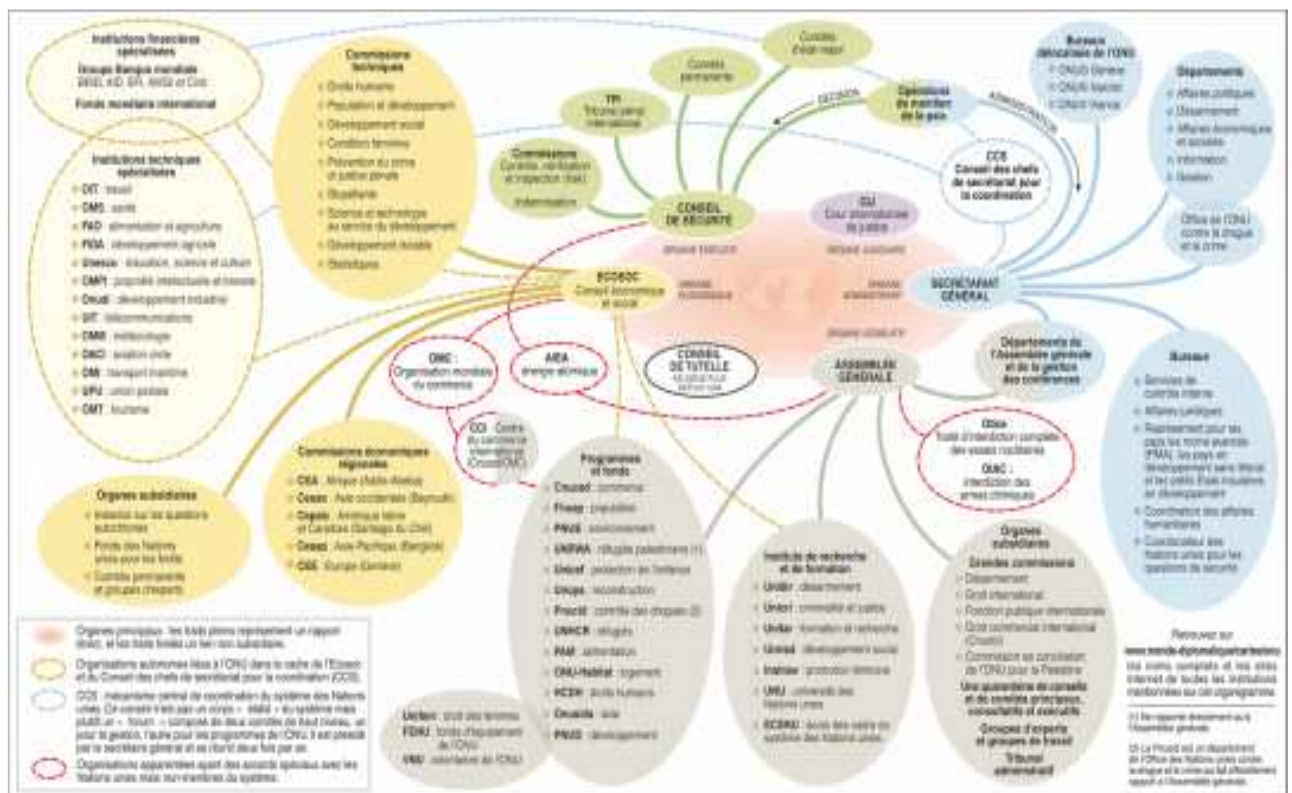
Pour prendre le cas des opérations de DDR, opérations complexes qui font intervenir des zones d'expertises très différentes, le désarmement et la démobilisation sont du ressort de l'opération de maintien de la paix proprement dite, en collaboration avec l'armée nationale. Mais la réinsertion est plus souvent de celui du PNUD, alors que les financements viennent de la Banque mondiale qui a développé une expertise dans le domaine des opérations de DDR. Des ONG contribuent également aux opérations, notamment pour réintégration et des entreprises interviennent dans le déminage (matériel, formation).

Une opération de DDR ayant à la fois un aspect économique, par son coût, et par ses conséquences sur l'emploi et l'activité économique, mais aussi un aspect sécurité, laquelle influe le développement économique, et un aspect militaire, on voit qu'il est impossible de délimiter un programme de redressement économique par les acteurs ou par les activités concernées. Evaluer un programme de reconstruction ne peut donc pas se faire domaine par domaine, ni par secteur ou par acteur, compte tenu de l'enchevêtrement des rôles et de la multiplicité des acteurs, chacun ayant sa comptabilité propre, en général indisponible.

1.3. Statebuilding et nationbuilding

Une dernière mise au point est nécessaire concernant les opérations de paix pour comprendre comment est conceptualisée l'intervention extérieure par certains acteurs et éclaircir des termes devenus courants dans le cadre des reconstructions post-confliktuelles : il s'agit du *statebuilding* et du *nationbuilding*. A l'origine, ces termes sont utilisés par les historiens. On les trouve notamment chez Charles Tilly dès 1975 (Tilly, 1975, 1990) au sujet du processus long de construction des États et des nations en Europe, domaine d'investigation déjà exploré par Norbert Elias dans « La dynamique de l'Occident » (Elias, 1939, 1975).

Schéma 11 : La nébuleuse ONU. Organisations liées aux Nations Unies. P Rekacewicz,



Source : Le Monde Diplomatique, septembre 2005

Le *statebuilding* désigne les opérations de reconstruction extérieures d'États après conflit, États faillis ou fragiles, ou la construction de nouveaux États du fait de leur indépendance, notamment dans le contexte post Guerre froide. Le terme peut s'employer pour les États issus de la décolonisation, pour les territoires placés sous administration internationale (Dantzig 1919-1939, la Sarre 1922-1935) ou pour les opérations menées sous mandat de la SDN ou sous tutelle des Nations Unies (voir la perspective historique dressée par Caplan et Pouligny, 2005), mais il s'agit d'une utilisation rétrospective. Ce terme est utilisé pour désigner les

opérations complexes menées dans les États fragiles sortant de conflit depuis la chute du Mur.

Ce terme a été et reste beaucoup débattu, car il sous-entend qu'il existerait une ou des méthodes pour construire un État. Francis Fukuyama a ainsi écrit un manuel de *statebuilding* (Fukuyama, 2005), laissant à penser qu'il suffirait d'en appliquer les recettes pour obtenir un État. Les analyses de Norbert Elias dans la *Dynamique de l'Occident* (Elias, 1939) ou celles de Charles Tilly dans *Coercition, Capital and European States*, démontent le processus pluri séculaire de constitution des États en Europe et le fait qu'ils se soient construits la plupart du temps par la force, à côté de stratégies matrimoniales ou financières. Faire du *statebuilding* en quelques années serait donc une démarche ignorante des réalités sociologiques et des dynamiques historiques. L'utilité du terme se bornerait alors à désigner la problématique qui est au cœur des opérations post-confliktuelles et non la façon de la résoudre.

Ce n'est cependant pas ce que fait la « communauté internationale » et notamment les Nations Unies dans la façon dont elles conçoivent et mettent en œuvre les programmes de sortie de conflit (au sens large) à partir de « l'ingénierie de la paix » qu'elles ont développée (Poligny et Pouyé, 2004), (Caplan et Poligny, 2005), (Hasic, 2004-1). Dans pratiquement toutes les missions multidimensionnelles se retrouvent les mêmes ensembles de mesures au point que certains auteurs parlent de « kit » de *statebuilding*, lequel se résume à un programme en plusieurs volets :

- 1) Promouvoir la démocratie et l'État de droit ;
- 2) Rétablir les services sociaux de base ;
- 3) Redresser l'économie;
- 4) Contrôler la restitution des armes et procéder au déminage ;
- 5) Réintégrer les anciens combattants ;
- 6) Assurer le retour des réfugiés et déplacés.

Il s'agit en fait des mêmes mesures que celles dont nous avons parlées au sujet des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles. Mais le terme de *statebuilding* ne fait pas partie du vocabulaire onusien (il n'y a pas d'opérations de *statebuilding*), même s'il est utilisé à l'extérieur pour désigner les opérations multidimensionnelles, qu'elles soient de maintien de la paix ou de consolidation.

Le *nationbuilding* est le terme utilisé dans la politique étrangère américaine et insiste davantage sur le côté politique du projet : il s'agit de construire un État au fonctionnement démocratique, ce qui suppose un remodelage plus en profondeur au niveau de la société. L'étude de la Rand Corporation sur le rôle des Nations Unies dans le *nationbuilding* (Dobbins

et al., 2005) est à cet égard très significative : elle met en perspective les interventions américaines et onusiennes depuis 1945 jusqu'à l'Irak, instaurant une continuité entre l'occupation de l'Allemagne et du Japon après 1945 et l'opération menée en Afghanistan et en Irak dans les années 2000. Les deux premières opérations auraient constitué deux succès incontestables de *nationbuilding*, qu'il devient dès lors légitime de transplanter de pays en pays. De 1945, on passe à l'opération onusienne menée au Congo en 1960-1964 puis directement aux opérations menées à partir de 1989-1990 sous l'égide des Nations-Unies ou en dehors de leur consentement. Cette reconstitution historique oublie en cours de route les opérations américaines de la Guerre froide menées en Amérique latine ou au Vietnam, opérations menées au nom de la défense du monde libre (Pouligny et Pouyé, 2004, p 51), mais ce ne sont plus celle-là qu'il faut désormais justifier. Un autre rapport, commandé à USAID en 2004 (Lewarne S. et D. Snelbecker, 2004) met de la même façon en perspective le plan Marshall, le Japon, la Bosnie, le Kosovo, le Timor Leste, la Sierra Leone et l'Afghanistan puis la reconstruction de l'Irak pour en tirer les leçons sur la gouvernance économique dans les pays ravagés par les conflits.

Il est intéressant de noter qu'à l'occasion d'un forum sur le *statebuilding* et les pays sortant de conflit en 2007, Lakhdar Brahimi a préféré le terme de *statebuilding* à celui de *peacebuilding* qui n'embrasse pas tous les aspects des missions onusiennes, tout en rejetant le terme de *nationbuilding*, car reflétant trop l'expérience américaine de leur propre construction d'un nouvel ordre dans un pays d'implantation sans tradition établie, comme Fukuyama l'a souligné (Brahimi, 2007).

Il peut être intéressant de rapprocher les politiques menées dans des situations post-confliktuelles, fussent-elles aussi différentes que le Japon de 1945, le Congo de 1960 ou la Bosnie-Herzégovine de 1996, ce que les auteurs ne manquent pas de souligner. Mais la mise en perspective apparaît surtout comme un argument supplémentaire à ceux que les États-Unis présentèrent pour justifier leur intervention en Irak. Le *nationbuilding* apparaît alors comme la caution idéologique d'intérêts géopolitiques bien compris.

Il est enfin significatif que le forum de Busan¹⁰⁸, initié par l'OCDE en 2011 pour établir un *New Deal* en faveur des États fragiles ou sortant de conflit, se traduise par l'institution d'un Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État (*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*), auquel participent le G7+, une vingtaine de

¹⁰⁸ Dans le cadre de l'OCDE, le *New deal* de Busan en 2011 fait suite notamment à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005, à l'Agenda d'Accra de 2008 sur les principes et méthodes de l'aide (OCDE, 2008) et à la déclaration de Dili de 2010.

pays fragiles ou en conflit et plusieurs organisations internationales dont notamment la Banque mondiale, l'Union Européenne et le groupe développement des Nations Unies. Les pays s'engagent notamment à poursuivre des buts en termes de *Statebuilding* et de *Peacebuilding* en direction des OMD, à « soutenir des transitions inclusives dirigées et appropriées par les pays pour surmonter la fragilité » et à construire une confiance mutuelle entre acteurs du développement en apportant une aide plus effective et dirigée vers ces résultats (OCDE, 2011).

Nous reviendrons ultérieurement sur les conséquences que cette conception peut avoir sur l'aide et son orientation.

1.4. Processus de distribution des rôles dans la communauté internationale

L'ampleur des défis à relever à la sortie d'un conflit est tel que les Nations Unies font largement appel à l'ensemble des États pour qu'ils contribuent par l'apport de ressources humaines, techniques, matérielles et financières au processus de paix, de façon bilatérale ou multilatérale. Plus de soixante agences et organismes représentant des États ou des organisations internationales sont ainsi intervenus après les accords de Dayton en Bosnie-Herzégovine, sans compter plusieurs centaines d'ONG internationales. Ces organismes superposent leurs structures à celles du pays d'accueil, qu'il s'agisse des administrations ou des ONG locales. De plus, les secteurs d'intervention sont nombreux, comme notre typologie des opérations d'un processus de paix le montre. L'articulation entre certains secteurs donne lieu à des difficultés en termes d'approche, de complémentarité ou d'agenda comme la sécurité et l'action humanitaire en situation d'urgence ou de post urgence ou comme le lien entre urgence et développement.

Compte tenu de ces éléments, la difficulté de penser le dispositif global du processus de paix et, dans celui-ci, du redressement économique, réside dans le fait que :

- 1) chaque crise est particulière ;
- 2) certains acteurs interviennent dans plusieurs secteurs simultanément ;
- 3) certains problèmes relèvent de plusieurs secteurs en même temps ;
- 4) la pluralité d'acteurs se traduit par une diversité de démarches.

L'UNICEF peut intervenir en nutrition ou pour l'éducation dans les camps gérés par le HCR, les opérations de maintien de la paix peuvent prendre l'initiative de projets à impact rapide, les opérations de DDRR relèvent à la fois de la sécurité, de l'humanitaire et du développement et les intervenants peuvent changer d'une crise à l'autre ou se distribuer les rôles différemment, comme nous le verrons.

La question de savoir comment sont conçus les programmes dans leur globalité n'a en fait pas de sens, pas plus qu'il serait vain de rechercher l'architecte du dispositif global de sortie de conflit : il n'y en a pas. L'ensemble des programmes qui se déroulent dans le contexte d'une société, et à fortiori d'une économie post-confliktuelle, n'est pas conçu globalement : ces programmes sont juxtaposés en fonction des compétences et des ressources disponibles, compte tenu de l'expérience des acteurs impliqués. Il n'y a pas de méthode globale énoncée, sauf par chaque acteur ou groupe d'acteurs dans certains cas, l'ONU notamment, quoique la coordination par voie hiérarchique s'y borne à chaque département ou agence. Pour reprendre la distinction de Williamson (Williamson O., 1994), la coordination du dispositif ne s'effectue ni par voie hiérarchique, ni par contrat, sauf ceux qui sont passés entre des agences d'aide et des ONG, assimilées dans ce cas à des sous-traitants. Il faut donc reconstituer le cheminement par lequel s'effectue la distribution des rôles au fil des crises. Il n'y a donc pas une vue globale, mais des vues globales, celles de chacun des acteurs, sans qu'aucun d'entre eux ne puisse l'imposer aux autres.

Nous proposons donc une reconstitution du déroulement du processus : ce déroulement n'est pas nécessaire dans la mesure où chaque résolution de crise ne connaît pas toutes ces étapes, mais il est indicatif d'une logique qui leur est commune. De même, les acteurs indiqués sont des acteurs pour certains incontournables pour d'autres fréquents ou possibles.

Tableau 36: Etapes et acteurs du processus de reconstruction après conflit

Etapes	Acteurs
1. Négociations préliminaires, bons offices	Nations Unies, CICR Parties au conflit
2. Accords de paix, cessez-le feu	Idem. Eventuelle résolution du Conseil de sécurité
3. Missions d'évaluation	Banque mondiale, Organisations Régionales (UE), Agences ONU selon compétences, FMI
4. Conférence des donateurs Distribution des rôles	Tous les acteurs (sauf ONG exceptés éventuels observateurs)
5. Pré déploiement	OMP, agences bi et multi latérales, ONG
6. Déploiement avec coordination	OMP, agences bi et multi latérales, ONG
7. Transition-transfert	Transmissions des actions et projets par acteurs aux autorités ou organismes locaux
8. Liquidation, retrait	Départ des acteurs internationaux

Tableau : auteur

Un certain nombre d'acteurs sont déjà présents pendant le conflit : une mission de rétablissement de la paix, certaines agences des Nations Unies (HCR, UNICEF notamment) et

des ONG. La mission d'évaluation permet déjà à certains acteurs de se positionner. La conférence des donateurs effectue une distribution des rôles en fonction des apports des uns et des autres. Les agences de l'ONU emploient leurs compétences en fonction de leurs finalités, comme le montre l'exemple du Timor Leste, quoique certaines agences sont moins spécialisées que d'autres et peuvent intervenir dans des domaines assez larges, notamment le PNUD ou l'UNICEF (tableau ci-dessous).

Tableau 37 : Répartition des secteurs d'intervention entre agences de l'ONU au Timor Leste

Secteurs	Agence de coordination
Retour et réintégration (abri inclus)	HCR
Aide alimentaire et sécurité alimentaire	PAM (aide alimentaire) FAO (agriculture)
Santé	OMS (technique) UNICEF (mise en œuvre)
Eau et sanitaire	UNICEF
Infrastructure et redressement économique	PNUD
Education et action communautaire	UNICEF
Principes humanitaires	UNICEF
Coordination et logistique	OCHA (coordination) PAM (logistique)

Source: Schenke, 2004, p 14

A partir de la fin du conflit, le calendrier est à la fois rapide, compte tenu des conférences à organiser, et lent, dans la mesure où les premiers mois qui suivent la fin du conflit peuvent donner lieu à des retournements de situation.

Ainsi, au Kosovo, où l'opération militaire s'est étendue du 21 mars au 7 juin 1999, la résolution 1244 instituant la Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) est prise le 10 juin 1999 et une première conférence des donateurs a lieu le 28 juillet, réunissant des promesses de dons de 2,1 milliards de dollars (dont 1,6 pour l'aide humanitaire). Une deuxième a lieu en décembre 1999 avec des promesses de un milliard pour la reconstruction et le développement.

En Afghanistan, l'opération *Enduring freedom* lancée le 7 octobre s'achève le 13 novembre 2001, la conférence de Bonn pour les accords de paix a lieu en décembre et la conférence des donateurs à Tokyo les 21 et 22 janvier 2002.

Pour la Bosnie-Herzégovine, la conférence des donateurs a lieu dans la foulée des accords de Dayton mi-décembre 1995. Elle réunit 5,1 milliards de dollars de 48 pays et 14 organisations internationales. Elle sera suivie par quatre autres conférences des donateurs entre 1996 et 1999.

Ainsi, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles contribuent à l'environnement sécuritaire du redressement économique et donnent un cadre dans lequel les programmes de reconstruction sont en partie ébauchés par des acteurs onusiens mal coordonnés (de l'aveu même de l'ONU) et dans lequel se déploient l'action des autres acteurs.

2. Le rôle des organisations économiques internationales

Pour comprendre le résultat complexe de cette distribution des rôles et la construction de facto des programmes de redressement économique, pour illustrer aussi la diversité des fonctions assumées par certains acteurs et la complexité du financement des opérations, nous allons étudier le rôle de la Banque mondiale comme actrice du redressement économique des sorties de conflit armés et l'action plus macroéconomique du FMI.

Nous aurions pu aussi étudier le rôle du PNUD, mais certains de ses domaines d'intervention recoupent en partie ceux de la Banque mondiale, celle-ci ayant plutôt une fonction de financement, le PNUD une fonction de mise en œuvre, ou celui de l'OMS, mais comme les autres agences spécialisées de l'ONU, son rôle est relativement circonscrit, ou celui de l'Union Européenne, mais celle-ci joue davantage un rôle de financement (le plus gros dans l'aide en termes de budget) qu'un rôle opérationnel, ou enfin celui d'une agence bilatérale, sujet intéressant mais déjà beaucoup exploré, notamment sur les motivations réelles de certaines ou le désintéressement d'autres (agences nordiques notamment). Le choix du FMI et de la Banque mondiale nous permettra aussi de montrer comment sont conçus les politiques économiques pour les États sortant de conflit aidés par ces organismes.

Notre but ici, n'est pas d'être exhaustif, il est de comprendre le rôle des principaux acteurs de la communauté internationale (ici, les Institutions Financières internationales) impliqués dans la construction des programmes de redressement et la conception des politiques économiques.

2.1. Le rôle de la Banque mondiale comme actrice du redressement économique des sorties de conflit armés

Le remodelage institutionnel apparu avec le nouveau contexte suivant la chute du Mur ne s'est pas limité au fonctionnement du Conseil de sécurité de l'ONU. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) a retrouvé sa mission initiale de contribuer à relever les pays sortant de conflits armés, avec l'International Development Association (IDA) et l'International Finance Corporation (IFC), qui constituent avec elle le groupe Banque mondiale.

Celui-ci développe ainsi depuis le début des années 1990 une expertise en matière de redressement économique en situation post-confliktuelle, à la différence du FMI et de l'OMC (et de son prédécesseur) qui n'ont guère adapté leurs méthodes et leurs modes d'intervention aux spécificités économiques de ce type de pays (Kauffmann, 2006). A partir de 1989, la Banque met en place la directive opérationnelle (O.D.) 8.50 « assistance au redressement d'urgence » applicable aux situations post désastre et post conflit sans distinction, devenue en août 1995 politique opérationnelle (O.P. 8.50), puis en 1997 est conçu un document spécifique aux interventions en contexte post-confliktuel (*Framework paper for post-conflict reconstruction*). L'O.P/BP 2.30 « *Development Cooperation and Conflict* » complète l'O.P 8.50 en 2001 en donnant un canevas aux engagements de la banque dans les pays en conflit autorisant une action plus rapide et plus flexible dans une approche plus large. La Banque mondiale étoffe progressivement ses services (création en 1997 et développement de la *Conflict Prévention and Reconstruction Unit*), adapte ses méthodes (création d'une nouvelle catégorie de pays, les LICUS¹⁰⁹ en 2002, création d'indicateurs spécifiques comme le PCPI – *Post Conflict Performance indicators* (IDA, 2009) et développe ses produits et ses interventions en capitalisant sur son expérience. Elle analyse aujourd'hui le cercle vicieux des conflits comme le développement de facteurs de stress liés à la sécurité, à la justice ou à l'emploi dans un environnement caractérisé par des institutions faibles (Banque mondiale, 2011, p 84) (cf. tableau 29, p 226).

Mais cette évolution est à resituer dans celles, plus globales, du discours et des pratiques de la Banque : elle est progressivement sortie de la stricte orthodoxie issue du consensus de Washington à partir de la fin des années 1990, d'abord au niveau du discours, puis en intégrant une approche plus institutionnelle et en mettant davantage l'accent sur les stratégies de lutte contre la pauvreté dans ses programmes de développement ou de redressement.

2.1.1. Evolution du cadre conceptuel de la Banque mondiale

Sans doute le développement d'une activité croissante dans l'environnement complexe des sociétés post-confliktuelles a-t-il aussi contribué à faire prendre conscience aux experts de la Banque des limites et de l'inadaptation de son cadre conceptuel dans les années 1990. Le montant des prêts aux pays sortant de conflit devient croissant dans son portefeuille (+ 800%

¹⁰⁹ LICUS : *Low Income Countries Under Stress*. Cette catégorie créée en 2002 rassemble une trentaine de pays à bas revenu, subissant des conditions difficiles, la plupart en conflit ou en sortant. Cette catégorie est issue des réflexions amorcées par la Banque suite aux attentats du 11 septembre 2001 et au débat sur l'efficacité de l'aide (Banque mondiale, 2003, p 7).

en 1998 par rapport à 1980). Cette évolution est parallèle aux critiques internes (Stiglitz notamment) et externes (vagues de contestations à partir du sommet de Seattle en 1999) qui se multiplient à partir de la fin des années 1990 sur l'inspiration néolibérale des politiques économiques appliquées dans le cadre des programmes d'ajustement structurels (PAS). Ce sont deux conceptions de l'économie du développement qui s'opposent depuis plus de cinquante ans, l'une d'origine néoclassique, l'autre, plus holistique et transdisciplinaire. Jean Coussy (Coussy, 2006) a analysé cette évolution du discours de la Banque mondiale et la résume dans l'opposition entre :

- 1) d'une part, l' « économie sociopolitique du développement » qui étudie comment les interactions entre processus sociopolitiques et économiques peuvent produire ou non le développement. Cette approche large et nécessairement interdisciplinaire permet de mettre en perspective les courants intellectuels qui se sont intéressés à la genèse et à l'expansion du capitalisme (Weber, Marx, Braudel, Schumpeter, les institutionnalistes, ...) et ceux qui ont analysé les stratégies de développement ou les phénomènes de domination et d'asymétrie qui l'entravent (Hirschman, Myrdal, Perroux, Rostow dans ses travaux historiques...). Ce courant conceptuel veut penser le problème du développement en intégrant l'histoire des sociétés, leurs structures économiques, sociales et culturelles et la façon particulière dont le développement opère leur transformation ;
- 2) et d'autre part une approche stricte de science économique, dans l'optique particulière néoclassique, qui semble gagner en rigueur ce qu'elle perd en richesse d'analyse et qui regarde moins les spécificités (en fait les nie) que les similitudes, ce qui lui permet de préconiser une politique économique, quels que soient les contextes. Ces préconisations s'appuient sur des travaux économétriques présentant des corrélations entre mesures de politique économique et résultats obtenus, travaux où le décalage « entre la sophistication relative de certaines analyses statistiques et la simplicité de leurs conclusions » (op. cité., p 10) apparaît frappant selon Coussy. Cette approche s'est développée en y ajoutant celle de la « nouvelle économie politique » (NEP), avec les travaux d'Anne Krueger et de Robert Bates, mais avec une acception très restrictive de l'économie politique qui dénie à toute politique publique une efficacité. Dans cette optique, quatre hypothèses fortes sont postulées : l'autorégulation des marchés (pas de défaillances), l'inutilité des politiques économiques qui ne peuvent que créer des distorsions sur les marchés et des rentes dans la répartition, ces politiques sont prises en vue de constituer ces rentes et ces

décisions sont donc contre l'intérêt général, malgré les discours officiels. La formulation est évidemment extrême par son côté systématique et oublieuse du rôle joué par l'État dans le développement de certains pays asiatiques.

Jusque dans les années 1990, la Banque mondiale a situé ses travaux et ses préconisations dans cette seconde optique, ignorante de la première, considérée comme dépourvue de scientificité, ce qui a longtemps eu pour conséquence de limiter ses préconisations à l'orthodoxie néolibérale.

Resituée dans les contextes post-confliktuels, la distinction opérée par Coussy permet d'expliquer le succès des thèses de Collier et Hoeffler qui posent la problématique des causes des guerres civiles en termes d'avidité (calculs des groupes rebelles sur l'appropriation des ressources par la force), ce qui cadre à la fois avec le comportement de l'*homo oeconomicus* à l'état de guerre et avec une économie politique mettant en scène la rente et les acteurs qui la convoitent. Il en découlera des préconisations inadaptées, par exemple sur la réintégration des combattants démobilisés, vue au départ uniquement en termes monétaires, indépendamment des structures sociales ou culturelles dans lesquelles ils s'insèrent ou la façon d'allouer les ressources dans une perspective de banque (en dehors d'une expérience intéressante menée au Mozambique en 1994-1997 mais non reprise ensuite).

Coussy a montré que l'inflexion du discours se produit à partir de la fin des années 1990, de façon très progressive, avec une utilisation parfois différente des termes (par exemple sur le sens du mot « institution », ou en parlant d'« équité » plutôt que d'« inégalité » ou de « justice ») et en essayant de préserver certaines certitudes méthodologiques (prégnance des études statistiques comme caution scientifique ultime, comme nous le verrons). S'il ne décèle pas vraiment d'évolution dans la gestion courante de la Banque, nous pouvons toutefois souligner qu'une certaine adaptation s'est produite sous la pression des résultats dans les contextes post-confliktuels, ceux-ci offrant des phénomènes plus nets que ceux d'une économie en développement ne connaissant pas ce type de problème.

2.1.2. Adaptation et élargissement du cadre d'intervention

Ainsi, la Banque a été amenée à adapter progressivement son cadre d'intervention, au départ de façon timide : hiérarchie des priorités modifiée (stabilisation macroéconomique, reconstruction des infrastructures, rétablissement des structures sociales et du capital humain avec priorité à l'enseignement primaire), conditionnalités assouplies (par exemple réduction

de l'aide si accroissement des recettes fiscales, plus de souplesse dans la réduction des effectifs de la fonction publique et les privatisations, prêts à la reconstruction même en cas d'arriéré). Une évaluation effectuée par l'OED (*Operations Evaluation Department* devenu depuis l'IEG – *Independent Evaluation Group*) à la fin des années 1990, soit après la première grosse vague d'opérations internationales attire déjà l'attention sur la nécessité d'une approche plus coordonnée et la participation souhaitable de la Banque aux accords de paix de façon à donner des conseils sur les options économiques (Kreimer et al., 1998). La Banque réaffirme le fait qu'elle prête et que la distribution de subventions n'est pas dans ses attributions, ni l'assistance humanitaire. Elle développe néanmoins des *Trust Funds* notamment le *Post-Conflict Trust Fund* qui peuvent être le support de prêts ou de dons. En 1998, 21 *trust funds* étaient ou avaient été gérés par la banque et 17 par l'IFC.

En avril 1997, la Banque établit un document cadre propre aux reconstructions post-confliktuelles (*Framework paper for post-conflict reconstruction*). Cette nouvelle trame d'intervention distingue cinq étapes dans le travail de la Banque (Banque mondiale, 1998, p 40 s.) :

- en cours de conflit, une observation des pays dans lesquels la Banque n'a pas de portefeuille, un suivi pour les autres. Il s'agit d'en comprendre le contexte, positionner une éventuelle intervention ultérieure et consulter les partenaires potentiels, des Nations-Unies aux ONG ;
- définition d'une stratégie de soutien transitoire, en termes de personnel et de ressources pour la banque, de stratégie de partenariat avec les autres acteurs et d'aide à un plan national de redressement en coopération avec ceux-ci et le gouvernement. La banque souhaite pouvoir donner des conseils critiques en matière économique sur le contenu des accords de paix. La stratégie doit évaluer les risques encourus et les financements possibles, principalement les financements classiques de la Banque, accessoirement des dons (Fonds de Développement Institutionnel si éligible) et si les ressources ne sont pas disponibles rapidement ou le pays pas encore adhérent, constitution d'un Trust Fund (ce qui a été le cas en Bosnie ou pour la Bande de Gaza) ;
- lancement d'activités de reconstruction précoces (*Early reconstruction activities*), notamment à petite échelle, en réponse à des besoins urgents, en partenariat avec d'autres acteurs, en fonction des opportunités et pour tester un éventuel élargissement : déminage et réhabilitation d'infrastructures clés, construction d'abris pour les populations déplacées démobilisation et

réintégration de combattants, micro entreprises, assistance technique au gouvernement ... Le financement peut se faire par le Fonds Post-Conflict notamment (*Post-Conflict Fund*) ;

- la reconstruction post-conflit, dès que les conditions permettent des opérations de grande ampleur, financées soit par la procédure normale, soit par la procédure d'urgence (selon l'O.P 8.50 définissant notamment les prêts de redressement d'urgence – *Emergency Recovery Loans* - ERL). Ces activités doivent correspondre à la stratégie définie en phase 2 et concernent la reconstruction physique, le redressement économique, la construction d'institutions ou la réintégration sociale, en sollicitant la participation active des communautés ;
- retour aux opérations normales après la phase d'urgence et de reconstruction, ce qui pose la question de leur fin.

Le premier rôle d'une banque est de financer, et financer requiert la connaissance des activités supportées de façon à pouvoir en évaluer l'efficacité attendue et les risques associés. Pour une banque de développement, le tout est de savoir où commence et surtout où finit son activité. C'est sans doute parce qu'elle a été confrontée à la complexité et à la gravité des contextes post conflictuels que la Banque a dû faire face à des projets qu'elle a accepté de financer ou de cofinancer, faisant parfois preuve d'une certaine audace, et étendant ainsi son métier de banque du développement à des activités comme le désarmement, la démobilisation et la réintégration d'anciens combattants, le déminage ou la reconstruction d'ouvrages culturels.

La production de rapports, d'études et de recherches sur sa propre activité, y compris à travers l'IEG, constitue une source de première main importante pour comprendre l'activité de la Banque au-delà de ses discours, même si cette activité est présentée par la Banque elle-même, donc sous un jour favorable. Mais analyser les rapports de la Banque mondiale sur ses activités dans les pays sortant de conflit armé n'est pas chose facile : la Banque intervient dans une variété de domaines impressionnante, avec de nombreux outils et des partenariats multiples et changeants, comme l'exemple de son intervention en Bosnie Herzégovine ou en République Démocratique du Congo (RDC).

2.1.3. Etude du portefeuille de projets de la Banque mondiale en Bosnie-Herzégovine

L'étude du portefeuille de projets cofinancés par la Banque mondiale en Bosnie-Herzégovine illustre bien cet aspect. Rappelons tout d'abord que suite aux accords de Dayton de décembre 1995, la Banque mondiale, l'Union Européenne et la BERD évaluent à 5,1 milliards de dollars l'aide nécessaire à la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine et que ce montant se trouve à peu près réuni lors des promesses de dons faites sur la période 1996-1999.

La Banque mondiale, à travers l'*International Development Association* (IDA), est le deuxième plus gros financeur du redressement économique en Bosnie-Herzégovine aux côtés de l'Union Européenne. Il s'agit d'un conflit européen et la part prise par l'Union Européenne est prépondérante, sans compter que l'Union peut aussi financer les agences de l'ONU. Le tableau suivant donne le cumul de l'aide sur les sept premières années.

Tableau 38 : Répartition de l'aide multilatérale en Bosnie Herzégovine de 1996 à 2002

Organisme	Com. Eur.	IDA (BM)	HCR	IFAD	UNICEF	PNUD	BERD	Autres N.U.	UNTA	UNFPA	Agences arabes
Montant	1158	580,3	66,1	21	18,9	17,7	13,2	9,2	4,2	1,4	1,3

Source : *Ibid.*, tableau de l'auteur.

Remarque : le budget du HCR est de 0 pendant les quatre premières années suivant la fin du conflit (1996-1999) alors que le nombre de réfugiés et déplacés sur cette période passe de 1 750 000 à 750 000 et que l'activité du HCR s'est étendue pendant tout le conflit : le budget a été auparavant pris en charge par la Commission Européenne puis transféré en compte propre.

En mai 2001, soit plus de cinq ans après la fin du conflit, le portefeuille de projets, qui s'élève à 2 095,18 millions de dollars, fait état de trente-six projets financés sur cinq ans dont 16 clos et 20 en cours. Tous les projets sont cofinancés par la Banque mondiale en partenariat avec des agences bilatérales, des organisations internationales (Nations Unies, Union Européenne, BEI, BERD...), des collectivités locales et le gouvernement selon les projets. Les financements de la Banque représentent plus d'un tiers (36,65%) du total (2 095,18 millions de dollars), la Banque en gérant 54% du fait des fonds qui lui sont confiés. Les projets peuvent être regroupés en cinq catégories :

Tableau 39 : Répartition du portefeuille de projets financés par la Banque mondiale en Bosnie-Herzégovine sur les cinq premières années suivant la fin du conflit

	Infrastructure	Social	Relance économique	Capacités institutionnelles	Banque finance
Nombre de projets	12	10	6	6	2
Montant (millions \$)	1 199,98	254,3	167,15	388,75	85
Cofinancement BM					
- en millions \$	275,9	113,1	70,29	253,55	55
- en %	23 %	44,5%	42 %	65,2 %	64,7 %
Fonds gérés par la BM					
- en millions \$	407,9	145,82	113,92	388,42	74,1
- en %	34%	57,3%	68,1%	99,9%	87,2%

Tableau : auteur, à partir des données de Banque mondiale (a), 2001, *World Bank reconstruction and Development Program in Bosnia and Herzegovina, Process Update*, Mai, Sarajevo, Banque mondiale, 54 p.

Si les infrastructures représentent le plus gros montant confié à la banque et son plus gros apport, c'est aussi le domaine où elle est le moins présente proportionnellement. Son domaine de prédilection apparaît davantage dans les capacités institutionnelles, à la fois comme financeur et comme « maître d'ouvrage ». Il s'agit notamment de crédits d'ajustement pour la privatisation de banques et d'entreprises, pour la restructuration des finances publiques et de réorganisation du marché du travail et des services sociaux, donc avant tout des financements sur des projets concernant le fonctionnement des marchés et des administrations, dans la perspective du consensus de Washington, mais surtout de transition vers une économie de marché et de construction d'une nouvelle administration, le pays ayant quitté la fédération yougoslave au début du conflit.

L'étude du cofinancement des 36 projets montre en outre que la Banque finance les projets par prêt en quasi-totalité (97,4%) alors que ses partenaires les financent par dons à 92%. Tous les projets d'urgence (dont 12 sur 13 sont clos en 2001) sont ainsi financés par prêts par la Banque mondiale, à l'exception d'une petite part en dons pour un projet de reconstruction d'écoles et un projet de redressement d'urgence d'un total de 165 millions de dollars (15 millions en dons et 30 en prêt par la Banque). Ce projet de redressement pris dans l'immédiat après-guerre finance à la fois de l'assistance technique à la Banque centrale et au commerce extérieur (30 millions), une ligne de crédit pour les besoins en fonds de roulement d'entreprises de la Fédération (30 millions), des importations urgentes de matériel électrique et de construction pour redémarrer les centrales (43 millions), un fonds social d'urgence (54 millions) et une étude pour établir les priorités suivantes, notamment pour les prêts ERL (8 millions).

2.1.4. Intervention en RDC

L'intervention de la Banque mondiale en RDC révèle aussi cette diversification des activités financées ou gérées comme le montre le projet de réhabilitation multisectoriel lancé en juillet 2002 sur trois ans avec un budget de 1,724 milliards de dollars (soit un montant relativement proche de celui de la Bosnie, mais pour un pays beaucoup plus grand) en participation avec le gouvernement congolais. Le projet global avait pour but de relancer la production agricole, réhabiliter les infrastructures (routes et transports, eau, électricité, services urbains), restaurer les services sociaux (santé pour les pathologies les plus courantes, éducation au niveau primaire, protection sociale pour les plus vulnérables, projets de développement communautaires identifiés par des ONG), renforcer les capacités du gouvernement à concevoir et mettre en œuvre des programmes de développement adaptés par une assistance technique, des services de consultants. La responsabilité et le suivi sont confiés à un comité interministériel dirigé par le Ministre de la planification et de la reconstruction.

L'ONU a déployé ses premières unités en juin 2001 après que le traité de Lusaka d'août 1999 ait été signé entre les principaux partis pour mettre fin aux conflits impliquant groupes rebelles et les armées de sept États. Dans ce contexte compliqué et incertain, le projet, ambitieux, complexe et délicat à coordonner sur un territoire difficile à maîtriser dans le cadre d'un État failli pouvait difficilement résister à une résurgence du conflit, malgré une cohérence d'ensemble et l'attention portée à l'implication des acteurs locaux.

2.1.5. Mise en perspective du rôle de la banque mondiale dans les contextes post-confliktuels

Face à cette extension de son domaine d'activités, la Banque mondiale a de plus en plus travaillé en partenariat, avec d'autres banques de développement, les institutions internationales, les agences bilatérales et les ONG, d'autant plus que le cadre particulier des sorties de conflit investis par une mission de maintien de la paix pluridimensionnelle l'obligeait à se coordonner (voir encadré sur l'exemple du Mozambique).

Le tableau suivant récapitule les différentes facettes du rôle de la Banque mondiale dans ce type de contexte.

Tableau 40 : Rôle de la Banque mondiale dans les contextes post-conflictuels

	Contenu	Illustration
Fonctions assurées par la banque mondiale	<p>Evaluation</p> <p>Financement</p> <p>Assistance technique</p> <p>Etudes et recherches</p> <p>Organisation et mise en œuvre</p>	<p>- Evaluation conjointe BM et UE sur le Kosovo (Commission Européenne et Banque mondiale, 1999)</p> <p>- Pratiquement par prêt sur tous les projets</p> <p>- Restructuration du Ministère des finances et de la fiscalité en Afghanistan (Carnahan et al, 2004)</p> <p>- Travaux du Development Research Group (DECRG), évaluations de l'IEG (ex OED)</p> <p>- La Banque agit plus comme organisatrice (conception, approbation par financement, suivi des projets, coordination) qu'au niveau opérationnel. Mise en œuvre déléguée.</p>
Domaines d'activités des projets financés	<p>Infrastructures</p> <p>Relance économique</p> <p>Besoins sociaux</p> <p>Reconstruction institutionnelle</p> <p>Retour déplacés/réfugiés</p> <p>DDR</p> <p>Déminage</p>	<p>- Voies de communication, centrale électriques, bâtiments administratifs</p> <p>- Travaux publics à forte intensité en main d'œuvre, financement de micro entreprises, études sectorielles de relance, financement BFR et investissements</p> <p>- Formation, programmes « seconde chance »,</p> <p>- Conseil et assistance technique sur organisation administrative,</p> <p>- Réinsertion déplacés et réfugiés de retour</p> <p>- Recherche de financements et partenariat, conception et suivi</p> <p>- Coordination, information et formation</p>
Principaux outils	<p>Post-Conflict Fund</p> <p>Prêts de redressement d'urgence (ERL)</p> <p>Multi Donors Trust Fund</p> <p>Prêts ordinaires</p>	<p>- En phase 3 (reconstruction précoce). Prêt ou dons, en partenariat avec NU ou ONG, approche innovante sur projets pilotes à reproduire. Montants de 25 000\$ à 1 million.</p> <p>- En phase 4 (reconstruction post-conflit)</p> <p>- Fonds fiduciaire, utilisé en période de conflit ou post conflit (phase 3 ou 4) pour coordination reconstruction. Garantie contre corruption</p> <p>- Utilisé dès que le contexte le permet (phase 4 ou 5)</p>
Principes et démarche	<p>Participation et transparence</p> <p>Lutte contre la pauvreté</p> <p>Maximum de bénéficiaires</p> <p>Investissements durables</p>	<p>- La bonne gouvernance doit permettre une bonne utilisation de l'aide et éviter les détournements et la corruption</p> <p>- Liens pauvreté-conflit. Elaboration des <i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (PRSP). Ciblage sur LICUS</p> <p>- Effet multiplicateur de dépenses fort</p> <p>- Préoccupation encore timide de la Banque</p>
Partenariat	<p>Nations Unies</p> <p>Agences Nations Unies</p> <p>Union Européenne</p> <p>FMI</p>	<p>- Dans le cadre des OMP multifonctionnelles</p> <p>- Sur le principe de la meilleure valeur ajoutée par chacun (principe d'efficacité par complémentarité). Cofinancement et mise en œuvre</p> <p>- Cofinancement et assistance technique</p> <p>- Orientation macroéconomique du FMI. Cofinancement et assistance technique</p>

	<p>Banques régionales Agences bilatérales ONG</p> <p>Gouvernements / Autorité provisoire</p>	<p>- Complémentarité de financement et assistance technique</p> <p>- Cofinancement et mise en œuvre</p> <p>Force d'initiatives par les projets proposés, sous-traitance de la mise en œuvre</p> <p>- Assistance technique de la Banque, conception PRSP, coordination des projets</p>
Procédure	<p>Les projets doivent entrer dans le cadre des activités et des avantages comparatifs de la BM</p> <p>Pas de financement de projets « d'urgence humanitaire »</p>	
Principales sources	<p>Banque mondiale, 1992, <i>Cambodia, Agenda for rehabilitation and Reconstruction</i>, Juin, Washington D.C., Banque mondiale. 252 p.</p> <p>Banque mondiale, 1997 a, <i>Post-Conflict Fund : Guidelines and Procedures.</i>, Washington D.C., Banque mondiale, CPRU. Disponible sur www.worldbank.org/conflict</p> <p>Banque mondiale, 1997 b, <i>War-to-Peace Transition in Mozambique: the Provincial Reintegration Support Program</i>, Washington D.C., Banque mondiale. Finding n° 90, juillet.</p> <p>Banque mondiale, 1998, <i>Post-Conflict Reconstruction, The Role of the World Bank</i>, The World Bank, Washington, D.C., 69 p.</p> <p>Banque mondiale, 1999, <i>Coordination de l'aide et reconstruction post-conflit : la Cisjordanie et Gaza</i>, Précis n°185, Washington Département de l'Evaluation des Opérations (OED), 6 p.</p> <p>Banque mondiale, 2000, <i>La construction de la paix selon la Banque mondiale, principes, pratiques et résultats</i>, Washington D.C., Banque mondiale.</p> <p>Banque mondiale, 2001, <i>World Bank reconstruction and Development Program in Bosnia and Herzegovina, Process Update</i>, Mai, Sarajevo, Banque mondiale, 54 p.</p> <p>Banque mondiale, 2001, <i>Democratic Republic of the Congo: Emergency Multisector Rehabilitation and Reconstruction Project</i>, Washington D.C., Banque mondiale. Information document 10904, Disponible sur www.worldbank.org/conflict.</p> <p>Banque mondiale, 2003, <i>The Role of the World Bank in Conflict and Development</i>, Washington D.C., Banque mondiale. 55 p.</p> <p>Banque mondiale, 2004, <i>Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy</i>, O.E.D., Washington D.C., Banque mondiale. 84 p.</p> <p>Banque mondiale, 2008 a, <i>Afghanistan, building an Effective State, Priorities for Public Administration Reform</i>, Washington D.C., Banque mondiale. 88 p.</p> <p>Banque mondiale, 2008 b, <i>Country Policy and Institutional Assessment, Assessment Questionnaire</i>, Operation Policy and country Services, Washington, D.C., Banque mondiale, 42 pages.</p> <p>Banque mondiale, 2011, <i>Conflict, Security and Development, World Development Report 2011</i>, The World Bank, Washington, D.C., 384 p.</p> <p>Commission Européenne et Banque mondiale, 1999, <i>Toward stability and prosperity, a program for reconstruction and recovery in Kosovo</i>, Pristina, MINUK, novembre, 166 p.</p> <p>Carnahan Michael, Nick Manning, Richard Bonjer, Stéphane Guimbert, editors, <i>Reforming Fiscal and Economic Management in Afghanistan</i>, Washington D.C., Banque mondiale. 156 p.</p> <p>Coussy Jean, 2006, « l'économie politique à la Banque mondiale : la fin des exclusives ? », in <i>L'économie politique</i>, dossier <i>La Banque mondiale a-t-elle vraiment changé ?</i>, n° 30, avril 2006, p 7-20.</p> <p>Kievelitz U., Schaef T., Leonhardt M., Hahn H., Vorwack S. (2004), <i>Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations, A Joint UNDG, UNDP and World Bank Guide, prepared by GTZ with the support of BMZ</i>, New York, Nations-Unies, 174 p.</p> <p>Kreimer Alcira, John Eriksson, Robert Muscat, Margaret Arnold, Colin Scott, 1998, <i>The World Bank Experience with Post-Conflict Reconstruction</i>, O.E.D., Washington D.C., Banque mondiale. 98 p.</p> <p>Mukherjee Ranjana, 2004, <i>Réduction de la pauvreté et gestion économique</i>, Washington D.C., Banque mondiale. Finding n° 241, août, disponible sur www.worldbank.org/af/Findings</p> <p>Post David, 2008, <i>Clarifying Challenges in Conflict and Post-Conflict Settings</i>, Social Development How to Series, Washington, D.C., Banque mondiale, 5 p.</p>	

Tableau : auteur

Globalement, l'activité de la Banque s'est développée mission après mission, en s'élargissant depuis vingt ans, de la reconstruction d'infrastructures au développement du capital humain et à la gouvernance, suivant ainsi l'évolution d'une certaine pensée du développement.

A travers les présentations qu'elle fait de ses activités, la Banque, quoiqu'attentive à l'implication des acteurs locaux et au principe d'appropriation, semble agir et penser comme si elle dirigeait le pays où elle intervient : elle conçoit, élabore et surtout décide ce qu'il faut faire ou ne pas faire, puisque c'est elle qui finance. Sa position particulière de Banque multilatérale internationale lui procure un effet de levier en termes de financements (elle gère plus que ce qu'elle apporte) et de puissance de décision qui lui permet de faire prévaloir ses vues au besoin, même si elle joue le jeu nécessaire de la coordination ou de la concertation auquel elle a elle-même intérêt. Ce développement de la Banque donne l'impression d'une course en toutes directions, provoquée à la fois par la tendance de toute organisation à croître et par l'aspiration provoquée par le vide institutionnel caractérisant un État faible sortant de conflit. Il est étonnant de constater que le PNUD a monté un fonds en 2002 pour l'Afghanistan (*Afghan Interim Authority Fund, AIAF*) soutenu par 24 donateurs pour une période de six mois de façon à parer aux besoins les plus pressants du service public : paiement des salaires, réhabilitation des bâtiments du gouvernement et fourniture d'équipements. Ces compétences sont les mêmes que celles de la Banque mondiale, peut-être moins réactive que le PNUD. La Banque a rapidement repris en main ces projets en montant un fonds fiduciaire soutenu par 32 donateurs (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF*) qui reprend les activités de l'AIAF et en ajoute d'autres pour soutenir le gouvernement. L'ARTF a reçu des engagements des donateurs à hauteur de 4 milliards de dollars entre 2002 et 2010. Il apparaît que le principe de l'organisation la mieux placée est à nuancer avec celui de l'organisation la plus puissante. Derrière, il y a l'enjeu d'approches du développement qui peuvent être divergentes ou convergentes.

Encadré 6 : ONG, ONU, GTZ, OIT et Banque mondiale dans la construction de la paix au Mozambique

Après 17 ans de guerre civile, un accord général de paix négocié par la Communauté catholique Sant 'Egidio entre juin 1990 et octobre 1992 a été signé entre le FRELIMO et la RENAMO¹¹⁰ aboutissant à une période de transition jusqu'à l'organisation d'élections en 1994. Les accords se révélèrent durables, car ils furent respectés pendant les sept mois de vide qui les suivirent, jusqu'au renforcement de la présence onusienne avec le déploiement de l'opération ONUMOZ en 1993, chargée de suivre la mise en œuvre de ces accords, de

¹¹⁰

FRELIMO : Front de Libération du Mozambique ; RENAMO Résistance Nationale du Mozambique

rapatrier les réfugiés et d'aider à la formation d'une armée nationale. La mission ONUMOZ représente pour la première fois un mandat réunissant des volets humanitaire, électoral, militaire et politique, après toutefois le déploiement au Cambodge.

En 1994, un tiers des habitants (5,7 millions de personnes) avaient été déplacées ou réfugiées, les infrastructures (routes, ponts, chemins de fer) étaient délabrés, la moitié des écoles et un tiers des cliniques étaient détruites ou endommagées et beaucoup de terres agricoles et de routes minées ou abîmées par la sécheresse.

La Banque mondiale a mis en place des programmes pilotes dans les provinces de Manica et de Nampula ciblant la réintégration économique et sociale des anciens combattants et des groupes vulnérables autour de trois axes :

- la formation (fonds de 500 000 \$), en complément de l'action du gouvernement assisté par l'OIT, dans le secteur informel auprès d'artisans et de PME qui recevaient du matériel et l'équivalent de six mois de salaires pour l'apprentissage d'un ex-combattant. La formation se faisait sur le tas ;

- l'emploi (fonds de 1,5 millions de dollars), à travers principalement la création de micro-entreprises répondant aux besoins des communautés et des travaux publics nécessitant une forte main d'œuvre peu qualifiée de façon à générer des revenus et partant des dépenses. Le fonds a été appuyé par le GTZ dans la province de Manica (orienté sur les microprojets rentables) et par l'OIT dans celle de Nampula (orienté sur l'emploi rapide du maximum d'anciens combattants), les deux organisations fournissant une assistance technique aux collectivités locales et aux bénéficiaires. Les projets pouvaient être proposés par les anciens combattants, les personnes vulnérables (réfugiés et déplacés de retour), les collectivités locales et les ONG ;

- Le renforcement des capacités institutionnelles : le Ministère du travail étant chargé de suivre les activités de réintégration des anciens combattants et le Ministère de l'action sociale la réinsertion des groupes vulnérables, ils ont bénéficié de moyens en personnel et équipements de bureau. La Banque a encouragé le travail entre administration centrale et conseils provinciaux.

En 1997, plus de 2 100 anciens combattants avaient reçu une formation (dont les trois-quarts en secteur informel) et 80% d'entre eux obtenu un emploi. 300 microprojets avaient été financés touchant plus de 4 700 bénéficiaires directs. Le coût par personne s'est élevé à 200 dollars, hors charges administratives. Un fonds de formation et d'emploi ont vu le jour dans les deux provinces du projet pilote.

La taille des projets, un contexte politique apaisé par des accords de paix bien négociés, un nombre limité d'acteurs, la volonté de favoriser l'appropriation sont sans doute les éléments qui expliquent la réussite de ces projets.

Sources : rapports de la Banque mondiale, 1997 et 2011.

Si l'action de la banque mondiale est très diversifiée et s'est progressivement adaptée dans sa démarche, celle du FMI est davantage centrée sur le gouvernement dans une optique qui reste orthodoxe.

2.2. L'action du FMI dans les contextes post-confliktuels

Le FMI se distingue essentiellement de la Banque mondiale dans la mesure où les ressources qu'il apporte financent des politiques économiques et non des projets comme la Banque mondiale. Son action se situe au niveau du gouvernement. Il travaille davantage sur le court et moyen terme, principalement sur les équilibres extérieurs et budgétaires. Il intervient dans les contextes post-confliktuels par trois moyens principaux : l'assistance technique, notamment pour restaurer la capacité à formuler et mettre en œuvre des politiques économiques, rôle qu'il partage avec la Banque mondiale ; le conseil en politique économique et enfin l'aide financière, notamment avec la facilité d'aide d'urgence post-confliktuelle. Cette aide d'urgence post-confliktuelle peut être apportée dans le cas d'un besoin financier urgent de reconstituer des réserves de change du fait d'un déficit de la balance des paiements ou si le pays n'est pas en état de développer un programme économique qui pourrait être appuyé par les prêts ordinaires du Fonds, du fait d'un déficit de ses capacités administratives et institutionnelles dû au conflit (néanmoins, ses capacités doivent être suffisantes pour assurer la bonne utilisation des ressources). Par ailleurs, l'action du Fonds s'inscrit toujours dans une action internationale concertée.

La Banque mondiale travaille de façon étroite avec le FMI dans un certain nombre de domaines, notamment sur le Document Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (PRSP), le problème des arriérés et de l'accès à la procédure PPTE pour les pays sortant de conflit et la conception des programmes de reconstruction et de restauration des capacités en politique économique et administration publique.

La spécificité du rôle joué par le FMI dans le cadre des programmes de reconstruction post-confliktuel peut mieux s'appréhender à travers l'étude de son intervention au Timor Leste, en Bosnie et en Afghanistan.

2.2.1. FMI et Banque mondiale au Timor Leste

Le 4 septembre 1999, la proclamation des résultats du référendum d'indépendance (78,5% pour) provoqua une campagne de violence orchestrée par les milices indonésiennes appuyée par l'armée indonésienne, normalement chargée d'assurer la sécurité. Les milices déplacèrent 660 000 à 750 000 personnes (sur une population de 850 000), dont 250 000 déportées au

Timor Occidental et provoquèrent la destruction de 70% des actifs privés et publics. Puisque le pays ne leur appartenait plus, il n'y avait plus qu'à le saccager.

La résolution 1272 du Conseil de sécurité du 25 octobre 1999 autorise le Secrétaire Général de l'ONU à créer l'Administration Transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO) pour accompagner le Timor Leste vers l'indépendance. Elle prend le relais de la MINUTO déployée depuis juin 1999 (résolution 1246) et évacuée le 10 septembre sur Darwin (Australie). Le 15 septembre a été décidé par le Conseil de sécurité l'envoi d'une force internationale (*International Force for East Timor*, INTERFET) débarquée le 15 sous commandement australien.

Le mandat de l'ATNUTO est très large, comme celui qui a été défini pour le Kosovo quelques mois auparavant (résolution 1244 créant la MINUK), puisqu'il s'agit d'établir une administration ex-nihilo¹¹¹ (90% des fonctionnaires étaient indonésiens et ont quitté le territoire), d'assurer la sécurité (déploiement de 11 000 casques bleus et policiers), de relancer l'économie et d'assurer la coordination de l'aide humanitaire et au retour des réfugiés et déplacés (250 000 personnes non encore revenues fin octobre). Les combats, destructions et déplacements d'agriculteurs (76% de la population est rurale, 30% du PIB est agricole) ont provoqué une pénurie alimentaire : la période de décembre à mars, la plus importante pour les cultures, n'a pu être valorisée, empêchant les récoltes.

La mission conjointe d'évaluation menée par la Banque mondiale à partir d'avril 1999 puis en octobre-novembre chiffre à 522 millions de dollars sur trois ans le montant nécessaire à la reconstruction du pays (149 millions pour les opérations humanitaires et 373 pour l'administration, la reconstruction et le développement). Une conférence des donateurs réunissant une cinquantaine de pays se tient le 17 décembre 1999 à Tokyo pour réunir les fonds.

Le FMI soutient l'action de l'ATNUTO dans l'élaboration du cadre macro-économique de façon à permettre le meilleur emploi des ressources. Le Fonds construit un cadre de base de finances publiques avec un programme d'assistance technique et veille au rétablissement d'un système de paiement par la mise en place d'une autorité monétaire et par le choix d'une monnaie. Quoique le Conseil de réconciliation nationale créé par l'ATNUTO (onze membres représentatifs de la population), organe consultatif de l'administration transitoire présidé par Xanana Gusmão, souhaite se doter d'une monnaie nationale, le FMI recommande le dollar des

¹¹¹ Le problème des langues ajoute une difficulté supplémentaire : le tétum, langue non écrite, est parlé par 82% de la population, le bahasa indonésien par 42%, le portugais par 5% et l'anglais par 2% selon une évaluation menée en 2001 (Schenk, 2004, p 10). Le tétum et le portugais sont devenus langues officiels, l'anglais et l'indonésiens les langues pratiquées dans l'administration locale et internationale.

États-Unis du fait de l'urgence, en attendant qu'un cadre institutionnel et juridique soit monté. Un Bureau central des paiements est institué pour assurer les services de dépôt et de paiement entre agents, notamment pour les administrations publiques et pour faciliter les opérations de transfert et de change.

La Banque mondiale est désignée pour administrer l'aide versée, mais non pour sa mise en œuvre. C'est le PNUD qui est chargé de la mise en œuvre du redressement économique et de la reconstruction des infrastructures. Le nouvel État, né sans dette, refuse d'emprunter, contrairement aux préconisations de la Banque mondiale qui avait débarqué avec un plan d'endettement. Elle se charge donc de collecter et gérer les dons dans le *Trust Fund for East Timor* (TFET) tout en se coordonnant avec la Banque Asiatique de Développement. Elle préconise en outre une politique d'inspiration néo libérale, toujours dans la ligne du consensus de Washington : abandon des barrières douanières au détriment des agriculteurs locaux (notamment pour le riz), politique de recouvrement des coûts pour la santé (soins payants), privatisation du secteur électrique notamment.

Malgré une volonté d'implication des acteurs locaux (cette expression est déjà révélatrice à elle seule de l'état d'esprit qui règne dans les milieux de l'aide internationale : il n'y a pas à impliquer des personnes dans les décisions qui concernent l'avenir de leur pays, la communauté internationale devrait plutôt se demander si elle est suffisamment investie dans la connaissance des contextes locaux), amorcer un véritable développement au Timor leste se heurte à une mentalité qui préfère un mode de vie relativement traditionnel.

2.2.2. Action du Fonds Monétaire International en Bosnie et en Afghanistan et comparaison avec celle de la Banque mondiale

L'analyse des documents de travail du FMI sur la Bosnie-Herzégovine (FMI, 1998 ; FMI, 2000) ou l'Afghanistan (Benett et alii, 2004) montre que le Fonds y joue le même rôle et applique les mêmes structures de programme qu'au Timor Leste. Cette unité d'action découle des directives internes qui révèlent la même orientation théorique dans la conception des programmes par cet organisme.

La Bosnie-Herzégovine est devenue membre du FMI dès décembre 1995, après avoir trouvé un arrangement pour apurer ses arriérés puis membre de la banque mondiale le 1^{er} avril 1996. Elle a été le premier pays à bénéficier des ressources du FMI dans le cadre de sa politique d'aide d'urgence aux pays sortant de conflit (procédure allégée de prêt). Le travail du FMI

s'est concentré sur les secteurs monétaires, financiers et fiscaux. La stratégie économique préconisée par le Fonds repose sur trois piliers :

- 1) un taux de change fixe pour le Mark Convertible, nouvelle monnaie introduite en juin 1997 par la loi créant la Banque Centrale de Bosnie Herzégovine, au taux de un Mark Convertible pour un Deutsche Mark, le mécanisme étant assuré par un *currency board*, à l'instar de celui établi en Argentine ;
- 2) l'orthodoxie budgétaire (discipline fiscale), destinée à éviter l'endettement à tous les niveaux de gouvernement¹¹² ;
- 3) une aide externe à grande échelle à conditions avantageuses (prêts des IFI notamment, dons).

Les mesures structurelles prioritaires ont concerné la réforme bancaire, la restructuration et la privatisation des entreprises publiques, la réforme des retraites et du système de santé, la simplification des tarifs douaniers, la libéralisation des échanges extérieurs et le renforcement de la production de statistiques de façon à pouvoir piloter l'économie. D'après la loi instituant la nouvelle monnaie et la Banque centrale, sa convertibilité ne peut être restreinte et la banque centrale est indépendante de tous les niveaux de gouvernement, ce qui limite les possibilités de financement monétaire du déficit budgétaire.

Le renforcement du système bancaire a consisté à encourager le développement des nouvelles banques privées et à restructurer les banques issues du système yougoslave qui présentaient des risques d'insolvabilité : litiges sur des prêts en devises à des entreprises (3 à 4,5 milliards de DEM), actifs dépréciés du fait de la guerre (1 milliards de DEM), et surtout, suite à la confiscation des dépôts en devises au moment de l'indépendance par la Banque Nationale de Yougoslavie (4 Milliards de DEM), les banques d'État avaient cessé d'honorer leurs engagements en devises, les laissant courir sur la durée du conflit. De plus, une partie de ces banques était détenue par les entreprises publiques, à la fois principal actionnaire, principal dépositaire et principal emprunteur, d'où des ratios prudentiels en distorsion avec les normes internationales. Les dettes étrangères ont été restructurées, notamment dans le cadre des clubs de Paris et Londres, avec l'aide du FMI et de la Banque mondiale. En 1998, trois lois portant sur le secteur bancaire étaient engagées devant le Parlement (sur les bilans, sur la privatisation

¹¹² Rappelons que l'État de Bosnie-Herzégovine est constituée d'un district (Sarajevo) et de deux entités, la Fédération de Bosnie et d'Herzégovine (ou Fédération Croato-Musulmane, elle-même constituée de 10 Cantons ou États) et la République Serbe. La présidence de l'État est collégiale et tripartite (un représentant par communauté).

et sur les agences bancaires) visant à restructurer et restaurer la confiance dans le système bancaire. Au niveau monétaire, outre la loi instituant la banque centrale (1997) et le *currency board*, des agrégats monétaires ont été définis permettant un suivi de l'évolution de la masse monétaire.

Enfin, la convertibilité est assortie de préconisations du FMI en matière de libéralisation du commerce en vue d'une insertion internationale. Pendant la guerre, les tarifs douaniers étaient établis par trois administrations séparées. En 1996, celles de la fédération fusionnèrent en s'alignant sur les tarifs de la Croatie avec laquelle une zone de libre-échange fut constituée, avec un tarif extérieur de 13% en moyenne. Les douanes de la république Serbe s'alignèrent sur celles de la Yougoslavie serbe, avec un tarif de 29% en moyenne. Une loi de juin 1997 sur le commerce extérieur entamait l'unification des deux régimes, mais avec un système si complexe qu'il fut simplifié en 1998 avec quatre catégories de tarifs (0, 5, 10 et 20%) faisant converger les deux systèmes vers des tarifs moyens de 7-8%.

Ainsi, la cohérence des mesures programmatiques proposées par le FMI montre une inspiration néolibérale et dans la droite ligne du consensus de Washington.

En Afghanistan, les préconisations et le rôle joué par le FMI rejoignent ce qui a été constaté quelques années plus tôt en Bosnie-Herzégovine. L'assistance technique a notamment consisté à :

- 1) réorganiser les organismes économiques essentiels que sont le Ministère des finances et la Banque centrale ;
- 2) améliorer la gestion des dépenses budgétaires et du système fiscal (par le département des affaires fiscales du Fonds) ;
- 3) introduire le nouvel Afghani ;
- 4) préparer la législation du secteur financier ;
- 5) aider à la mise en place de nouvelles statistiques macroéconomiques ;
- 6) aider au développement d'outils permettant de formuler une stratégie macroéconomique et facilitant la prise de décision pour un redressement soutenable et non inflationniste.

Les préconisations du FMI ont concerné la formulation et l'exécution de la politique fiscale, de la politique monétaire, le choix des modalités de convertibilité de la monnaie et la formation de personnel de façon à renforcer les capacités administratives nécessaires à la mise en œuvre des politiques économiques.

L'inspiration néolibérale reste la même : discipline fiscale et budgétaire, économie de marché libérale « conduite par l'activité du secteur privé avec une faible intervention de l'État » (Van Rooden, 2004, p 3), commerce extérieur et système de paiements libéralisés. Notons que le choix du régime de change s'est finalement arrêté sur un change flottant, malgré les arguments du Fonds en faveur d'un taux de change fixe, la différence avec la Bosnie étant que la crise argentine était survenue entretemps.

Remarquons que le travail du FMI s'est effectué en collaboration étroite avec celui de la Banque mondiale pour ce qui est des réformes fiscales, des procédures budgétaires et sur la réorganisation du Ministère des finances. La Banque mondiale se concentre davantage sur le financement de projets, notamment d'infrastructures, par un financement direct (dont prêts à taux zéro) ou par celui de fonds fiduciaires (*Trust Funds*), les banques régionales également, qui intègrent aussi la réduction de la pauvreté.

3. Rôle des acteurs et complexité du dispositif global

Les programmes de reconstruction vont bien au-delà des seules politiques économiques, puisqu'il s'agit de reconstruire tout un environnement économique et en plus de solutionner des problèmes spécifiques. Cette troisième partie du chapitre nous permet de compléter la description et l'analyse du dispositif de reconstruction (acteurs et contenu) à travers trois études de cas : le problème de la coordination due à la multiplicité des acteurs dans le cadre de l'intervention en Afghanistan, le problème du déminage, enfin les opérations de DDR et leur financement.

3.1. Prolifération des acteurs et difficultés de coordination

La prolifération des acteurs et les problèmes qui en découlent concernent toutes les crises investies par la communauté internationale au sens où nous l'avons définie sans exception, puisque le dispositif ONU et l'intervention des agences multi ou bilatérales constitue déjà une configuration complexe et draine de façon mécanique d'autres acteurs notamment les ONG. Nous expliquons tout d'abord les raisons de la prolifération des acteurs, les efforts relativement récents menés au niveau international pour aller dans le sens de la coordination puis analysons le cas de l'Afghanistan pour illustrer ces propos.

3.1.1. La prolifération des acteurs

Le contexte de l'après-guerre Froide a favorisé le déploiement de l'aide extérieure dans les pays sortant de conflit du fait des possibilités d'accords au sein du Conseil de sécurité, de l'apparition de nouvelles organisations internationales et de l'élargissement du champ d'action de celles-ci. De plus, la nouvelle génération d'ONG, apparue dans les années 1970-1980, a connu une explosion du nombre d'organisations et de leurs moyens affectés à la reconstruction des États. L'aide est devenue plus importante et draine davantage d'acteurs dans son sillage. Il faut y ajouter les acteurs militaires dont l'action concerne également les programmes de reconstruction à travers les affaires civilo-militaires. Nous avons déjà analysé le phénomène au niveau des agences de l'ONU. Aux acteurs économiques que nous avons examinés, il faut ajouter les banques de développement (Asiatique, Africaine, Interaméricaine, Islamique,...), la structuration des organes d'intervention de la Commission Européenne (ECHO, Europaïd, DIPECHO, Fonds Européen de Développement pour les pays ACP) et les agences nationales (USAID, DFID, GTZ, CIDA, AFD, DANIDA...) qui existaient auparavant. D'après le rapport sur l'APD de la cour des Comptes, le système d'aide multilatéral s'est complexifié au cours de la dernière décennie du fait de la multiplication des organismes (l'OCDE en recense 229) et des instruments (fonds spécialisés appelés « fonds verticaux ») (Cour des Comptes, 2012, p 91). Enfin, les entreprises privées, attirées par les fonds déversés par la communauté internationale, qu'elles soient dans le domaine de la sécurité, du conseil, de l'approvisionnement ou de la reconstruction notamment, complètent le tableau.

Dans pratiquement toutes les situations post-conflictuelles où la communauté internationale est intervenue, le nombre d'acteurs est arrivé à plus d'une centaine et souvent plusieurs centaines : en général plus de 8 (Rwanda 1994) à 20 (Afghanistan) organismes de l'ONU, au moins une dizaine d'agences nationales de développement, entre 5 et 15 acteurs économiques et plusieurs dizaines, voire centaines d'ONG, auxquelles s'ajoutent les entreprises.

Cette multiplication d'acteurs de taille très différente, aux objectifs et aux modes de fonctionnement variés, avec des cultures hétérogènes ne peut contribuer à résoudre les problèmes complexes d'une société sortant d'un conflit armé en travaillant chacun de leur côté. Il en résulterait un désordre aux effets connus : couverture sectorielle et géographique aléatoire, duplication de programmes, incohérences de méthode, concurrence et finalement

gaspillage de ressources. L'absence de coordination ne ferait qu'ajouter aux problèmes existants.

De la répartition des tâches dans les différents domaines d'intervention et de la cohérence dans les méthodes et la couverture géographique des besoins entre multiples acteurs découle la nécessité de la coordination.

Schéma 12 : Inadaptation du dispositif du fait de la prolifération des acteurs

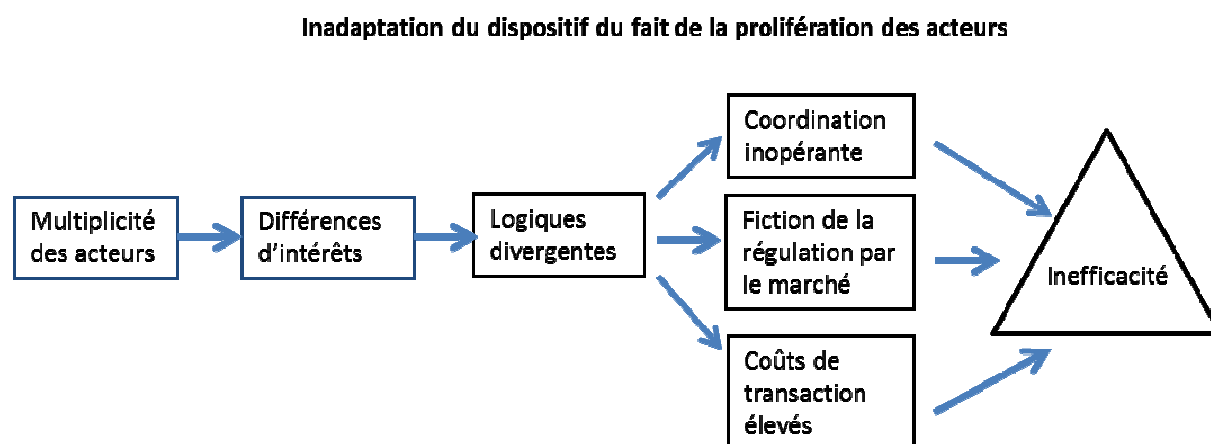


schéma : auteur

3.1.2. Une structuration progressive mais insuffisante de la coordination

Cette structuration s'effectue tant au niveau des ONG que du dispositif onusien.

Développement des ONG, coordination par consensus et limites

La présence des ONG dans le contexte des crises investies s'explique par trois raisons :

- 1) cela correspond à leur finalité et à leur métier, ou constitue une opportunité (« ONG » religieuses prosélytes) ;
- 2) la médiatisation des crises leur permet de lever des fonds de façon très efficace si elles savent intervenir rapidement, se positionner dans les médias et utiliser les techniques du marketing direct : les donateurs donnent facilement pour les causes médiatisées (dons d'impulsion ou d'émotion, de même qu'il y a des achats d'impulsion). Ces dons constituent ce qui s'appelle les « ressources propres » dans le jargon professionnel des ONG ;
- 3) l'intervention de la communauté internationale se traduit par des opportunités de financement des projets, garantes de leur développement,

Il n'est pas rare de trouver des ONG dont les ressources propres ne représentent que 10% des fonds obtenus auprès des bailleurs institutionnels (financements provenant de collectivités publiques ou d'organisations internationales). On a parlé à ce propos d'instrumentalisation des ONG par les agences internationales. En effet, les ONG trouvent auprès des bailleurs institutionnels un écho favorable dans la mesure où elles constituent pour eux un réservoir de sous-traitants. Les ONG sont devenues le principal partenaire opérationnel des agences des Nations-Unies dans les situations d'urgence (A. Strand, 2005, p 88). Leur souplesse et leur efficacité, leur connaissance du terrain, leurs procédures plus souples et leurs coûts de fonctionnement relativement avantageux les font préférer aux structures gouvernementales plus bureaucratiques et parfois corrompues ou aux organisations onusiennes (*Ibid.*). L'action des organisations internationales par le financement des ONG se révèle particulièrement adaptée aux contextes complexes et changeants des sociétés post-confliktuelles. Les différences de configuration d'organisations entre ces deux types d'acteurs (procédure, hiérarchie, centralisation par opposition à flexibilité et réactivité) expliquent leur complémentarité dans ce type de contexte.

Le déferlement humanitaire, qualifié de « barnum » par certains observateurs, « cirque humanitaire qui plante ses tentes partout où le malheur frappe à grande échelle » (P. Brunet, 2006), a commencé à s'observer dans la deuxième moitié des années 1980 (concentration d'ONG autour des camps de réfugiés afghans sur la frontière pakistanaise) pour s'accélérer après la chute du mur : Irak 1991 (au Kurdistan, mais aussi à Bagdad), Cambodge 1992, Somalie 1993, Rwanda 1994, Bosnie-Herzégovine 1996, Kosovo et Timor Leste 1999, Afghanistan 2002 marquent de grandes dates de l'histoire humanitaire récente pour ce qui est des sorties de conflit. Il faudrait y ajouter l'après Ceauescu (1990), le Tsunami de décembre 2004 et la destruction de Port au Prince en janvier 2010 dans d'autres catégories de crises.

Ainsi au Cambodge, le nombre d'ONG internationales n'a cessé de s'accroître, passant de 12 en 1991 à 85 en 1993 pour arriver à 200 sur la période 2000-2004, auxquelles s'ajoutent 400 ONG locales d'aide (soit 600 ONG). Ces chiffres se réfèrent aux enregistrements effectués auprès du CCC (Comité de Coopération pour le Cambodge) et sont inférieurs à la réalité selon certaines sources qui avançaient le chiffre de 1 400 ONG mi 2004 (Trannin, 2005, p 15). En Angola, une centaine d'ONG étaient opérationnelles au plus haut de la crise, au Rwanda près de 200 ONG, internationales pour la plupart (*Ibid.*, p 88).

Les ONG occupent beaucoup d'espace, à la fois sur le terrain (ne serait-ce que par leurs véhicules dans les rues des capitales des pays concernés), dans les médias, par les appels lancés au grand public, dans les bureaux des bailleurs de fonds internationaux pour soumettre et rendre compte de leurs projets, enfin dans les instances de coordination, créées précisément pour solutionner le problème de leur foisonnement, et bien sûr, sur le terrain. Cette occupation de l'espace provoque un effet de brouillage pour comprendre qui fait quoi et où.

Cette prolifération pose plusieurs problèmes, récurrents dans toutes ces circonstances. Elle rend nécessaire la coordination des acteurs du seul fait de leur nombre et du fait de leur différences de logique d'action, de méthode ou d'intérêt (voir infra l'étude de cas sur l'Afghanistan). Ce problème, identifié depuis longtemps reste néanmoins présent malgré un certain nombre d'avancées (Kremer et al. 1998 ; OCDE, 2002 ; Reindorp et Wiles, 2001 ; Strand 2005 ; Kruke et Olsen, 2005 et 2012, par exemple).

Construction des catégories de procédés de coordination

Les auteurs qui ont travaillé sur la coordination l'ont généralement étudié du point de vue interne à une organisation (l'entreprise principalement). C'est notamment le cas de Mintzberg

qui distingue cinq procédés utilisés par les organisations pour se coordonner : l'ajustement mutuel (procédé informel utilisé dans les petites unités), la supervision directe (organisation hiérarchique permettant d'élargir la surface de contrôle) et les trois modalités de la standardisation, qui permettent d'incorporer la coordination dès la conception d'un programme de travail, par les procédés, par les résultats ou par les qualifications (Mintzberg, 1982, p 19). Ces différents procédés peuvent se renforcer, voire se substituer, pour permettre une bonne coordination à l'intérieur d'une même organisation.

Mintzberg ajoute pourtant que ces procédés peuvent se révéler insuffisants, notamment avec le développement des organisations aux structures de plus en plus complexes, raison pour laquelle celles-ci peuvent recourir à des mécanismes de liaison. Se référant aux travaux de Jay Galbraith (*Designing Complex Organizations*, Addison-Wesley, 1973), Mintzberg distingue quatre principaux mécanismes de liaisons (1982, p 155) : les postes de liaison entre deux unités (ingénieur d'achats par exemple), les groupes de projets (*task force*) et comités permanents, les cadres intégrateurs (par exemple chef de produits, chef de projets...) et la structure matricielle (double structure d'autorité permettant de lier des zones géographiques et des activités par exemple).

Dans la perspective de cette analyse, nous pourrions faire l'hypothèse que l'ensemble des acteurs qui contribuent à un même programme de reconstruction, constituent de ce point de vue une structure unique dont l'objectif est la reconstruction au sens large. Mais la volonté d'indépendance de certains acteurs, y compris les agences des Nations-Unies, est telle que cette hypothèse n'est pas totalement adaptée. Il faut la compléter par celle d'indépendance des acteurs, qui se situe à l'autre extrémité de l'échelle d'intégration, la réalité se situant entre les deux extrêmes : une structure unique intégrée et une pluralité d'acteurs totalement indépendants. Dans cette perspective, les catégories proposées par A. Strand (A. Strand, 2005, p 89), qui les tire de L. Minear (2002), distingue la coordination par commandement de la coordination par consensus où un organe de concertation permet aux acteurs de coordonner leurs actions.

Au total, et selon les auteurs, nous aurions onze formes de coordination et de liaisons entre acteurs. Mais certaines d'entre elles ne se rencontrent qu'à l'intérieur d'une organisation, se révèlent peu adaptées à notre étude ou recouvrent en fait la même réalité. La coordination par commandement entre acteurs de Strand peut ainsi se rapprocher de ce qui, en interne, constitue la coordination par voie hiérarchique dans la typologie de Mintzberg, de même que la coordination par consensus du même auteur des groupes de projets et comités permanents. Les postes de liaison nous apparaissent peu adaptés à notre étude. Si bien qu'entre des acteurs

autonomes réunis sur un programme de reconstruction commun, six types de coordination peuvent être distingués :

- a) par une autorité de régulation (« coordination par commandement », loi) ;
- b) par un organe de concertation (« coordination par consensus ») ;
- c) par la standardisation (convergence des comportements), subdivisée en trois procédés (standardisation des procédés de travail, des résultats et des qualifications) ;
- d) par l'ajustement mutuel entre acteurs sur le terrain ;
- e) par cadres intégrateurs internes (chefs de projets) ;
- f) par structure matricielle (cluster).

a) La coordination par une autorité de régulation, suppose la légitimité ou une autorité que seul un gouvernement ou un organisme international comme les Nations-Unies peuvent avoir. Il s'agit d'une coordination exercée avec un pouvoir de commandement. Dans une organisation ayant une unité de structure, ce type de coordination peut se comparer à la supervision directe dans la typologie de Mintzberg (*Ibid*, p 19). Ce cas se rencontre dans la situation particulière des pays sous administration provisoire : administration des Nations-Unies au Timor Leste, HCR au Kosovo, en tant qu'agence pilote, Bureau du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine. Pour ce qui est des gouvernements, il s'agit de l'obligation légale comme procédé de coordination, l'État émettant des lois et règlements auxquels les acteurs doivent se soumettre. Mais celle-là est souvent peu contraignante et se borne à l'enregistrement auprès d'un organisme public. Ainsi, au Cambodge a été mis sur pied le CDC, Conseil pour le Développement du Cambodge, l'enregistrement des ONG ou d'agences permettant d'obtenir un régime d'exemption de taxes (notamment à l'importation) mais n'implique pas d'obligation particulière. Ce type de procédure se retrouve généralement dans les pays accueillant de l'aide. Il est aussi souvent demandé aux ONG agissant dans un secteur d'agir de concert avec le ministère concerné. Mais la désorganisation qui suit un conflit armé permet rarement d'opérer un suivi au niveau de ministères sous-équipés. Les régimes forts ont tendance à vouloir contrôler les ONG présentes sur leur sol pour de multiples raisons, notamment politiques et, au-delà de procédures beaucoup plus contraignantes, peuvent se réserver la possibilité d'expulser les ONG : régime taliban expulsant toutes les ONG occidentales en 1998, gouvernement rwandais délivrant les autorisations au compte-goutte à partir de 1996 et expulsant une partie des ONG présentes (35 ONG expulsées selon I. Linden, 1999, p 293). En général ce type de régime délivre les accréditations de façon limitée (cf. les régimes du Soudan et dans d'autres contextes, de Corée

du Nord ou du Myanmar). Ainsi la coordination par commandement est relativement peu contraignante et par là, peu efficace.

b) La coordination par organe de concertation et d'échanges consiste en la création d'un organe chargé de réunir les acteurs de façon à les coordonner. Ce type de coordination apparaît dès la fin des années 1980 : à l'initiative des agences de l'ONU, deux organes de coordination s'étaient déjà constitués sur la principale zone d'intervention que constituait l'Afghanistan à cette époque, ou plus précisément le Pakistan, où se trouvaient réfugiés la plus grande partie des Afghans ayant fui leur pays (3,5 millions de réfugiés au Pakistan, 1,5 million en Iran dans la deuxième moitié des années 1980). Opéraient notamment le long de la frontière le HCR, l'UNICEF, le PAM, l'OMS et une multitude d'ONG étrangères arrivées tout au long de la décennie. En 1988, les donateurs encouragèrent les ONG à créer un organe de coordination devant la difficulté de gérer leurs relations avec elles. La coordination ACBAR (*Assistance Coordination Body for Afghan Relief*) fut créée, située à Peshawar dans la Province de la Frontière du Nord-Ouest, puis une deuxième coordination, située à Quetta dans la Province du Baloutchistan pakistanaï, la SWABAC (*South West Afghan Body for Assistance Coordination*). Ces deux organes comprenaient des commissions thématiques où se réunissaient les acteurs concernés : réfugiés, scolarisation, santé, agriculture, etc. La performance de ce premier modèle de coordination constitua un progrès limité : la grande diversité des acteurs, l'évolution rapide de la situation (retrait soviétique, chute du mur, course au pouvoir entre anciennes factions de la Résistance), l'inexpérience de ce type d'action à cette échelle provoquèrent la multiplication de réunions à un rythme que les petites et moyennes ONG avaient du mal à suivre et ce, pour des résultats médiocres. Parallèlement, apparaissaient des ONG afghanes, souvent construite sur une base ethnique ou clanique, et également demandeuses des subsides internationales.

Du fait du progrès réalisé et malgré ses limites, ce modèle fut reproduit à partir de l'après-guerre froide dans les nouvelles grandes opérations où se pressaient une multitude d'ONG, notamment au Cambodge, en Irak, en Bosnie-Herzégovine ou au Rwanda. Cette configuration organisationnelle a l'intérêt de la simplicité, mais se traduit par une certaine lourdeur (nombre d'acteurs, rythme des réunions) et n'atteint que des résultats aléatoires (présence souhaitée mais non obligatoire). Soulignons qu'elle concerne la coordination des agences privées (ONG), alors que la coordination intra Nations Unies se déroule en parallèle et qu'un certain nombre d'acteurs ne se situent ni dans l'une, ni dans l'autre de ces structures (agences nationales notamment).

c) Outre la régulation et la concertation, une certaine coordination peut être atteinte par la standardisation. Mintzberg en distingue trois types : standardisation des procédés de travail, des résultats et des qualifications (Mintzberg, 1982, p. 21) :

- par les procédés de travail : aujourd'hui, l'aide s'effectue principalement par projet et leurs méthodes se sont largement homogénéisées, utilisant des outils (chronogrammes type PERT ou Gantt) et des procédures communes (cadre logique par exemple), même si leur application doit se faire avec discernement (A. Rosanvallon, 2011) ;

- de plus, le développement des technologies de la communication (internet, téléphone satellite et mobile, virement sécurisé,...) participe à l'utilisation d'outils identiques et contribue à renforcer la coordination à partir de la deuxième moitié des années 1990, mais seulement quand le réseau est disponible dans le pays, c'est-à-dire rarement dans l'immédiat après-guerre ;

- par la standardisation des résultats, il s'agit de l'instauration progressive de normes, que les bailleurs institutionnels se sont appropriées à leur tour en l'exigeant dans les propositions de projets qui leur étaient soumises. Dans le domaine de l'humanitaire, c'est le cas du projet *Sphère* qui donne des normes indicatives dans tous les domaines de l'action humanitaire. Le projet est apparu au tournant des années 2000, d'une initiative de quelques ONG anglo-saxonnes et du CICR. Vivement critiqué par les ONG françaises du fait de sa tendance à imposer des normes identiques et impératives au départ, quelle que soient les pays et les contextes, il a finalement débouché dans la première moitié des années 2000 pour être progressivement adopté en tenant compte des critiques françaises ;

- par les qualifications. Les personnes qui travaillent dans l'humanitaire et le développement ont généralement suivi des formations permettant de mettre en œuvre le même type d'outils. Les recrutements se font au niveau international, parmi des personnes ayant suivi le même type de cursus, qu'il s'agisse de l'administration des missions, de la gestion des projets, de la médecine ou de l'agriculture par exemple ;

- enfin les codes de conduite contribuent aussi à une homogénéisation du comportement des acteurs en allant dans le sens d'une standardisation des procédés et des qualifications.

La référence à ses normes, aux codes de conduite et l'utilisation de ces méthodes sont devenue un passage obligé dans les projets présentés par les ONG aux bailleurs institutionnels.

d) L'ajustement mutuel s'effectue sur le terrain de façon très pratique (non formelle) par une coordination inter-ONG, notamment dans les régions reculées ou les quartiers difficiles où

quelques ONG se retrouvent : échange d'informations, mise en commun de moyens, coordination opérationnelle, mais cet ajustement mutuel n'a rien de systématique.

e) la coordination par cadre intégrateur : cette forme s'exerce en interne dans une organisation, c'est notamment le rôle d'un chef de projets, d'un coordinateur ou d'un responsable pays dans un organisme. Mais cette coordination ne s'exerce qu'entre les programmes de cette organisation. Elle n'existe pas pour la coordination entre celles-ci, principal problème des programmes de reconstruction.

f) la coordination par structure matricielle : il s'agit de croiser deux domaines de compétences, par exemple l'un territorial et l'autre technique. L'approche par cluster de l'ONU répond à ce cas de figure que nous examinons ci-dessous. Il reste peu contraignant dans la mesure où il s'exerce aussi entre organisations autonomes et non à l'intérieur d'une même structure.

Tableau 41 : Efficacité des procédés de coordination

Procédé de coordination	Auteurs	Exemple	Efficacité
Par commandement	Strand (2005), Minear (2002)	Administration provisoire des Nations-Unies Lois et règlements	Faible si manque de direction et d'encadrement des acteurs
Par consensus	Strand (2005), Minear (2002), Galbraith (1973)	Task force, organes de coordination (ACBAR, SWABAC,...pour les ONG, OCHA au niveau de l'ONU	Très faible du fait de l'indépendance revendiquée des acteurs
Par standardisation	Mintzberg (1982)	.Des procédés de travail : projets, outils, technologies, budgets ; .Des résultats : normes Sphère .Des qualifications : homogénéisation des formations	Très faible, simple convergence
Par ajustement mutuel	Mintzberg (1982)	Sur le terrain, si petit nombre d'acteurs	Faible à élevée selon la volonté des acteurs
Par cadres intégrateurs	Galbraith (1973) Mintzberg (1982)	Chefs de projets	En interne, fonction des capacités d'autorité
Par structure matricielle	Galbraith (1973) Mintzberg (1982)	<i>Cluster Approach</i> de l'ONU pour les activités humanitaires (2006)	Faible : réticences du fait de la diversité des organisations

Tableau : auteur

Ces mécanismes, s'ils permettent une certaine homogénéisation des actions et des pratiques, quoique relativement faible au niveau opérationnel, se heurtent à des limites. En effet, les ONG se caractérisent par leur souci d'indépendance, qui reste l'un de leurs principes fondateurs avec ceux d'impartialité et de neutralité. Si elles sont non gouvernementales, ce n'est pas pour dépendre d'autres entités ou se voir imposer des façons de faire par une structure de coordination (Ainsi, Médecins sans Frontières refuse de participer à certaines coordinations ou collectifs pour cette raison d'indépendance, indépendance qu'elle garantit par ailleurs par des sources de financement privés à 90%). Cette indépendance jalousement gardée donne la limite de la coordination entre organismes, principal obstacle organisationnel à l'efficacité des programmes de reconstruction, même si les ONG font preuve de coordination pratique sur le terrain.

De plus la participation active aux organes de coordination, si elle représente un avantage au niveau du pays, représente des coûts supplémentaires pour une ONG : ressources humaines, temps de travail (réunions, rapports, missions conjointes...), participation financière au secrétariat, liberté d'action restreinte, relations avec des partenaires pour les opérations, concurrents pour l'accès aux fonds (de ce point de vue les bailleurs institutionnels peuvent jouer un rôle pour imposer la participation à des organes de coordination comme condition de financement).

Ces facteurs limitent la coordination par consentement, quant aux normes et méthodes communes, elles contribuent surtout à donner une unité professionnelle au secteur, ce qui augmente son efficacité de gestion (standardisation par qualification) mais assez faiblement la coordination stratégique et opérationnelle.

Le seul type de coordination possible pour les ONG est une coordination par consentement, avec une efficacité relativement faible, tandis que la coordination par commandement, (hiérarchique ou légale) est plus efficace mais tient à la volonté des gouvernements (avec un risque de fuite de l'aide) ou aux circonstances (pays sous administration internationale). La standardisation permet d'améliorer la cohésion des méthodes de travail des acteurs de la communauté internationale, mais n'est pas suffisante non plus.

Approche intégrée et cluster approach au niveau des Nations Unies

Au niveau de l'ONU, une coordination s'effectue à l'intérieur de l'Equipe pays¹¹³. Elle s'est progressivement étoffée, et, à partir du milieu des années 2000, elle s'effectue notamment à travers la définition et la mise en œuvre d'une approche intégrée dans les OMP et d'une approche par *cluster* dans le domaine de l'humanitaire.

Integrative approach dans les OMP

C'est sans doute un des résultats du rapport Brahimi qui recommandait la création d'« équipes spéciales intégrées » (Brahimi, 2000). D'après les *principes et orientations* définis en 2008 et révisés en 2010 (ONU, 2008, 2010, p 58), une mission intégrée « est une mission où tous les acteurs des Nations Unies partagent une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies au niveau du pays ». C'est « un partenariat stratégique entre une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies et l'Equipe-pays des Nations Unies » (*Idem*, p 77). Ce processus de planification intégrée des missions (*Integrated Strategic Framework process*) a été avalisé par le Comité politique du Secrétaire général dès 2006 (ONU, 2006). Il s'agit d'éviter la duplication d'efforts entre acteurs onusiens et d'optimiser les ressources existantes en fonction d'une évaluation réaliste de la situation et des compétences pour y faire face. Trois types d'acteurs sont distingués :

- les composantes de la mission de maintien de la paix, avec, à sa tête le chef de mission ou Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), appuyé d'un adjoint (RSSG adjoint ou coordinateur résident ou coordinateur humanitaire). Le RSSG a autorité opérationnelle sur la mission et gère les ressources militaires, policières et civiles en s'efforçant de concilier les différentes cultures institutionnelles ;
- l'Equipe-pays constituée des représentants des autres départements ou agences des Nations Unies, tous placés sous l'autorité du RSSG mais gouvernés par des mandats, des structures de décision et des financements distincts. Par conséquent, la coordination se fait par dialogue et négociation et non par voie hiérarchique (coordination par consensus par opposition à coordination par commandement) ;
- enfin, les partenaires extérieurs : bailleurs de fonds bi et multilatéraux (Banque mondiale, FMI, ONG, fournisseurs), forces militaires non onusiennes (nationales,

¹¹³ L'Equipe pays regroupe les représentants des différents départements et agences de l'ONU présents dans le pays.

organisations régionales, coalition), corps diplomatique et CICR et acteurs humanitaires (ONG).

Le document reconnaît que la planification ne peut être totalement cohérente et intégrée du fait de la diversité des calendriers, des procédures, des impératifs budgétaires et des structures de gouvernance internes propres à chaque acteur.

La situation est particulièrement complexe pour encourager la coordination entre acteurs de l'aide. Cette coordination diminue en intensité à mesure que l'on passe des composantes de la mission de maintien de la paix aux acteurs extérieurs, multiples et hétéroclites. Soulignons ici aussi, que les acteurs nationaux, gouvernement, administration à tous les niveaux, société civile ne sont pas évoqués.

Parallèlement à l'opération de maintien de la paix multifonctionnelle, les planificateurs doivent prendre connaissance des évaluations et planifications parallèles au processus intégré, notamment : « l'Appel humanitaire consolidé ou Appel consolidé, l'Evaluation commune de la situation du pays (ou le Cadre des Nations Unies de l'Aide au développement), ainsi que les Missions conjointes d'évaluation, les Evaluations conjointes en post-conflit et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (*Ibid*, p 61).

Une des difficultés de l'approche intégrée soulignée par la table ronde qui s'est tenue à New-York en mars 2011 (HPG et Stimson Centre, 2011) est de concilier les logiques militaires, qui peuvent avoir une dimension politique, et la logique des acteurs humanitaires (ONU ou hors ONU), nécessairement impartiale et neutre. Plusieurs exemples soulignent ce problème. En Somalie, les missions UNOSOM I et II en 1992 et 1993 furent perçues comme étant très partiales et après leur retrait les agences humanitaires restèrent engagées et en lien avec toutes les parties, directement ou à distance (*remote management*). Le mandat donné par le Conseil de sécurité en 2004 appelant l'UNPOS à soutenir le Gouvernement Fédéral de Transition (GFT) se heurta aux réticences des agences humanitaires de travailler avec un gouvernement faible, corrompu et responsable de violations des droits de l'homme, cet engagement auprès du GFT étant perçu comme motivé par des considérations de politique contre-terroriste (*Ibid*. p 4). De même, en Afghanistan, le mandat de la mission des Nations Unies de soutien à l'ISAF et au gouvernement constitua un facteur de politisation de l'aide, impliquant une perception des agences onusiennes par la population comme étant non neutres et leur interdisant de fait l'accès à plus de 50% du territoire, l'aide ne pouvant être fournie aux zones contrôlées par les Talibans. A l'inverse, une bonne coordination en RDC entre la mission MONUSCO et les agences humanitaires aux Kivus et dans la Province Orientale (création d'une Section des Affaires Civiles dans la MONUSCO pour faciliter les relations avec la

communauté humanitaire et intégration depuis 2009 d'un officier de liaison OCHA) ont permis un travail commun (échange d'informations, appui logistique de la MONUSCO) mais au prix d'une dépendance des agences humanitaires pour l'accès aux zones (uniquement celles protégées par la mission). De plus, la population fait rarement la différence entre la mission de maintien de la paix et les agences humanitaires, qui, pour elle, forment un tout. A cela s'ajoute que la MONUSCO a dû travailler avec les FARDC (Forces Armées de RDC), responsables elles-mêmes de l'insécurité dans la zone (*Ibid.*, p 7). La table ronde en conclut que la coordination devrait davantage se faire par la cohérence stratégique (accord sur les buts et répartition des rôles) que par l'intégration structurelle.

L'approche par *cluster* (par « grappe ») dans le domaine humanitaire

Dans le domaine humanitaire, le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) a été créé précisément pour cette tâche de coordination humanitaire dans les situations d'urgence complexe et a pour but d'agir « en étroite relation avec les membres du comité permanent inter-organisations ainsi que les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes » (site OCHA). Malgré cela, Reindorp et Wiles (2001) ont montré qu'en dépit de sa charge, OCHA n'avait ni contrôle, ni réelle autorité sur les nombreuses entités onusiennes impliquées dans les secours d'urgence qui connaissent beaucoup de chevauchements, ni vraiment sur les autres acteurs d'ailleurs. Ils montrent que c'est la structure même du « système Nations-Unies » qui constitue le principal obstacle à la coordination, notamment du fait que le fonctionnement des agences, fonds et programmes se fait sur la base d'une logique politique qui est celle des intérêts des membres de l'ONU, selon eux. Devant les résultats décevants des efforts de coordination entrepris depuis la création de l'OCHA, une approche par *cluster* (par « grappe ») a été développée depuis quelques années.

Développée par l'*Inter-Agency Standing Committee* (IASC) et mise en place à partir de 2006, l'approche par *cluster* recoupe l'approche intégrée dans la mesure où elle consiste à organiser la division du travail entre les organisations relevant de l'ONU, principalement dans le domaine humanitaire, qu'il s'agisse d'urgences liées aux conflits ou aux catastrophes naturelles.

A côté des secteurs relevant clairement d'organisations (les réfugiés pour le HCR ou l'agriculture pour la FAO par exemple) ont été définis neuf clusters (ou domaine d'activités) pour lesquels ont été désignés par l'IASC neuf leaders au niveau global, puisque ces clusters n'avaient pas de leadership défini dans le passé lors des urgences humanitaires (IASC, 2006).

Tableau 42 : Responsables généraux des clusters

Secteur ou domaine d'activité	Subdivision du secteur	Responsable général du Cluster
<u>Domaine technique</u> 1) Nutrition 2) Santé 3) Eau-sanitaire 4) Abri d'urgence	Déplacés (conflit) Catastrophes naturelles	UNICEF OMS UNICEF HCR IFCR
<u>Domaine transversal</u> 5) Coordination/gestion camps 6) Protection 7) Réponse rapide (Early recov.)	Déplacés (conflit) Catastrophes naturelles Déplacés (conflit) Catastrophes naturelles/ civils autres que déplacés (conflit)	HCR IOM HCR HCR/HCDH/UNICEF PNUD
<u>Domaine de services communs</u> 8) Logistique 9) Télécom. d'urgence		PAM OCHA/UNICEF/PAM

Source : d'après IASC, 2006, p 3. Traduction de l'auteur.

Au niveau des pays, le coordinateur humanitaire (le RSSG adjoint) en lien avec l'Equipe-pays définit les clusters et leurs responsables, d'après un état des besoins précis (en cas d'urgence soudaine, il doit faire des propositions dans les 24 heures). Pour ce qui est du cluster « réponse rapide » (*early recovery*), le PNUD, responsable au niveau global, ne préconise pas la création d'un groupe au niveau du pays mais plutôt que la problématique de réponse rapide soit intégrée dans tous les clusters, sauf si un domaine particulier n'était pas couvert. En 2009, ce cluster comprend 31 membres de la communauté de l'urgence et du développement et ses outils de coordination sont utilisés dans 32 des 41 pays où l'approche par cluster a été introduite. En 2010, une équipe de 43 personnes anime ce dispositif et le PNUD envoie des conseillers aux coordinateurs humanitaires pour s'assurer que la problématique de la réponse rapide est bien intégrée dans les autres clusters (PNUD, 2010, p 49).

L'intérêt de ces définitions de domaine et de responsabilités est d'accélérer la mise en place de structures opérationnelles dans les urgences majeures, multidimensionnelles et faisant intervenir de nombreux acteurs. Il est aussi d'appliquer des normes et méthodes de travail communes et suivies. Le cluster pays doit avoir recours au cluster général pour être conseillé et obtenir un appui opérationnel, compte tenu de l'expérience développée dans le domaine. Chaque responsable de cluster au niveau du pays doit s'assurer de la bonne coordination de

l'action humanitaire dans son domaine. La directive (*guidance note*) de l'IASC précise que les responsables de clusters ne devront pas faire de demande excessive de réunions pour ne pas pénaliser les petites organisations.

Le but de cette réforme est de répondre aux besoins de partenariat stratégique entre ONG, organisations internationales, mouvement de la Croix rouge et du Croissant rouge et agences des Nations Unies, tout en reconnaissant leur diversité d'approche. Cette dernière précaution reflète bien le souci diplomatique si caractéristique des Nations Unies et qui empêche, parfois, de vraiment faire avancer tous les acteurs dans la même direction. L'approche par cluster renforce l'approche intégrée dans le sens de la coordination, même si les chefs de file de cluster ne sont pas responsables de tous les partenaires humanitaires qui agissent dans leur domaine. OCHA et le coordinateur humanitaire pour le pays encouragent la consultation, le partage d'informations, la vigilance par rapport aux duplications et aux absences et s'assurent de la cohérence des réponses apportées par chaque cluster, au niveau national et à celui des régions.

C'est donc une structure matricielle qui est mise en place pour chaque responsable de cluster : hiérarchique avec le coordinateur humanitaire du pays et davantage en termes de conseils et de services avec le cluster général correspondant au niveau du siège. Si cette approche améliore la coordination, elle ne le fait qu'au niveau des entités onusiennes et pas avec les autres catégories d'acteurs (ONG, coopération bi ou multilatérale, affaires civilo-militaires). De plus, elle rencontre les problèmes classiques inhérents à ce type de structure selon Mintzberg (1982, p 168) : conflits de responsabilités (notamment en cas d'échec, à qui l'attribuer), tensions psychologiques, coûts plus élevés en termes d'administration et de communication (plus de cadres devant communiquer davantage d'informations avec plus de personnes), fragilité de la structure de ce fait. L'efficacité de ce type de mécanisme de liaison intra-agences humanitaires de l'ONU est relativement faible du fait des réticences des acteurs : il ne s'agit pas d'appliquer une structure matricielle à une organisation, ce qui est déjà difficile, mais à plusieurs organisations.

Malgré tous ces efforts et alors même qu'on pourrait croire que la galaxie ONU est celle qui présenterait le moins de difficultés pour se coordonner, c'est de l'aveu même du département des Opérations de maintien de la Paix que vient la révélation des problèmes internes de coordination : « les hauts dirigeants et le personnel de la mission doivent faire en sorte que les désaccords ne prennent pas le dessus (...) tout en évitant que d'autres parties ne profitent des différences d'opinion entre les acteurs des Nations Unies » (ONU, 2008, 2010, p 80). Cette

remarque récente est révélatrice de problèmes anciens que les nouvelles méthodes adoptées ne semblent pas avoir résolus. La table ronde qui a eu lieu à New York à l'initiative du HPG et du centre Stimson en mars 2011 parle de divisions et d'animosité, quand ce n'est pas de franche hostilité, pour qualifier les relations entre agences onusiennes intervenant dans le cadre stratégique en Afghanistan en 2001 et de tensions sur la période 2000-2008 du fait de la volonté d'indépendance des agences (HPG et Stimson Center, 2011, p 1 et 5). Ces initiatives sont donc plus révélatrices d'un problème à résoudre que de sa résolution effective.

Nous analyserons dans le chapitre suivant les conséquences de ces modes de fonctionnement et les difficultés de la coordination à tous niveaux sur l'efficacité des programmes de reconstruction.

3.1.3. Analyse du cas de l'Afghanistan

L'Afghanistan constitue sans doute le plus important déploiement d'aide et le problème de la coordination, ou de son absence, peut s'y lire mieux qu'ailleurs. L'analyse de ce cas illustre en outre différents points vus dans ce chapitre au sujet de l'émergence du dispositif d'aide.

L'impulsion part des donateurs

Examinons tout d'abord comment s'effectue la mise en place du dispositif de reconstruction par la communauté internationale. A partir de décembre 2001, les pays donateurs organisent des conférences de donateurs régulières sur la reconstruction de l'Afghanistan et créent un Comité de Direction des gouvernements donateurs (Steering Group, SG) coprésidé par les États-Unis, Le Japon, l'Arabie Saoudite et l'Union Européenne. Ce Comité dépêche la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement (BAsD) et le PNUD pour établir une première évaluation des besoins pour la reconstruction, évaluation présentée lors de la Conférence de Tokyo en janvier 2002, qui parvient à réunir 4,5 milliards de dollars de promesses de dons dont 1,8 pour la première année. Le gouvernement afghan présente une réévaluation des besoins lors de la Conférence de Berlin en avril 2004, conférence qui réunit alors 8,2 milliards pour trois ans (mars 2004-mars 2007) dont plus de la moitié pour la première année (mars 2004-mars 2005).

Tableau 43 : Sommets internationaux et promesses d'aide pour la reconstruction de l'Afghanistan

Dec 2001	Bonn	Parties prenantes afghanes sous l'égide des NU Processus de légitimation : instauration Autorité intérimaire afghane (6 mois) puis Autorité de transition (2 ans) puis élections
Janv 2002	Tokyo	Conférence ministérielle sur l'aide par Japon, EU, UE, Arabie Saoudite 61 pays, 21 organisations internationales Besoins de reconstruction : 10 à 12 Mds sur 5 ans 4,5 Mds \$ promis
Avr 2004	Berlin	65 pays et O.I. pour appui à la reconstruction Coût pour un État reconstruit et indépendant : 27 Mds \$ sur 7 ans 8,2 Mds \$ promis pour 3 ans
Dec 2006	Londres	Signature de l' <i>Afghanistan Compact</i> entre le gouvernement et la communauté internationale : principes de coopération pour 5 ans et approbation de l'i-ANDS (<i>interim Afghanistan National Development Strategy</i>). Aide promise : 10,5 Mds\$
Avr 2008	Kaboul	Approbation par le gouvernement de l'ANDS avant le sommet de Paris. L'ANDS fait office de stratégie de réduction de la pauvreté (<i>Poverty Reduction Strategy paper</i>)
Juin 2008	Paris	Soutien à l'ANDS 14 Mds \$ promis
Mars 2009	La Haye	Importance de la reconstruction et du développement, (et renforcement parallèle des capacités militaires)
Juil. 2012	Tokyo	16 Mds \$ pour 4 ans

Tableau : auteur

Le Gouvernement Intérimaire Afghan (Afghan Interim Administration, AIA) constitué suite aux accords de Bonn pour six mois jusqu'à la Loya Jorga (Grand Conseil) de 1 500 délégués réunie en juin 2002 choisit le Gouvernement Transitoire Afghan (Afghan Transitional Administration, ATA) dirigé par le président Karzaï pour deux ans. Une nouvelle constitution est préparée par le gouvernement de transition fin 2003 et entre en vigueur en janvier 2004 tandis que des élections présidentielles sont tenues en octobre 2004.

Dans les deux années qui suivirent l'établissement du gouvernement intérimaire en 2002, le processus de reconstruction fut officiellement transféré aux autorités afghanes. En même temps, un Comité exécutif (Implementation Group, IG) présidé par le gouvernement et coprésidé par la Banque mondiale, la BASD, le PNUD et la Banque Islamique de Développement fut établi pour faciliter la coordination de l'aide. Ce comité se réunit deux fois en 2002 (en mars et en septembre) et fusionna début 2003 avec le Comité de Direction pour former le Comité Consultatif (Consultative Group, CG) qui se réunit dès mars 2003 à Kaboul et à Bruxelles (Van Rooden, 2004).

Les autorités afghanes renforcèrent leur effort de coordination en adoptant une Trame Nationale de Développement (*National Development Framework* ; NDF) insistant sur trois piliers : 1) la sécurité et le développement humain, 2) la reconstruction des infrastructures matérielles et 3) le développement d'un secteur privé comme moteur d'une croissance économique durable. Pour chaque pilier fut développé un programme et des comités consultatifs furent établis, chargés d'élaborer une trame pour identifier les projets à financer sur l'enveloppe de ressources. Enfin, un Budget National de Développement fut créé pour traduire les programmes du NDF en projets de développement financé par le budget (Van Rooden, 2004).

Notons que ce n'est pas le gouvernement intérimaire qui est à l'origine du mouvement : celui-ci manque à la fois de légitimité (mais il en a sans doute plus que n'importe quel organisme étranger) et surtout, dans le cas afghan, il est constitué sous l'impulsion des États-Unis, même si la Conférence de Bonn a ouvert la concertation à toutes les tendances, à l'exception des Talibans (ce qui constitue sans doute une erreur).

Au niveau de l'ONU, l'UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), établie en mars 2002 par la résolution 1401 du Conseil de Sécurité, est supposée gérer les activités humanitaires et de reconstruction des Nations Unies en coordination avec le gouvernement (coordination onusienne de l'équipe pays).

L'impulsion part donc des gouvernements donateurs, qui disposent d'un pouvoir de bailleurs, pour déléguer l'évaluation à des organismes internationaux spécialisés puis associer le gouvernement à ces organismes pour coordonner l'aide, mais le dispositif de coordination onusien reste parallèle et certaines catégories d'acteurs sont exclues des deux.

Logiques d'action divergentes et lourdeurs institutionnelles

En fait, le nombre d'acteurs, important dès 2002, ne fait ensuite que croître pour atteindre un pic vers 2006-2007, compliquant la situation à l'extrême. On comptait alors plus de 150 organismes, dont vingt agences des Nations-Unies, auxquels s'ajoutaient plus de 330 ONG internationales et 2000 locales. Le nombre d'ONG internationales va ensuite diminuer avec la dégradation des conditions de sécurité.

Tableau 44 : Acteurs internationaux en Afghanistan

<i>Types d'acteur</i>	<i>Exemple</i>	<i>Logique d'action</i>	<i>Moyens</i>
Organisation Internationale (O.I.) universelle	ONU (UNAMA) + agences + FMI, BM...	State Building (SB)	Contributions Donateurs
O.I. régionale	UE, ADB, IDB...	SB	
O.N.G. internat. 330 ONG	OXFAM, MDM, HRW, ...	Développement projets Développement ONG	Financements propres + bailleurs
O.N.G. nat. 2 100 ONG	Abdul Haq Foundation	Idem Communautarisme / Opportunisme éventuel	Idem
États-Unis	US Army- US Aid	Lutte contre le terrorisme Sécurité (intérieure, internationale)	State Building .
États donateurs	Agences dévt (GTZ, DFID,...) +Armées	Sécurité / SB	États donateurs
EPR (PRT)	26 PRT – 13 pays (dès 2002)	Sécurité + SB Approche variable selon pays	Civmil / Agences 10 000 personnes, 100 à 200 par PRT
Entreprises - Consultants	KBR, Dyncorp, DAI,...	Croissance et profit	Appels d'offres
FIAS (ISAF)	Résolution 1386 (20/12/01)-Kabul Août 2003 – Commandement OTAN	Sécurité à Kaboul, puis au-delà (2004 W/N puis 2006 S puis E)	Déc 2008- 41 pays (dont 26 OTAN)
Centre de recherche	AREU, VRD, ACKU (97 ONG)	Recherches, Information, Evaluation	Bailleurs
Coordination ONG	ACBAR, SWABAC, ANCB, AWN, ACSF	Coordination Gouvernance	Réunion, information, code de conduite
Coordination États / OI	UNAMA, JCMB (2006)	Coordination puis Gouvernance	Conférences, ANDS, Afgh. compact
Fonds fiduciaires	ARTF, LOTFA (2002)	Collecte fonds pour affectation	Donateurs

Tableau : auteur

Les logiques principales d'action des acteurs extérieurs peuvent être ramenées à cinq (voir Tableau 46). La sécurité, au sens large, est l'objectif prioritaire tant les enjeux sont importants dans la région, au même titre que la reconstruction. L'auto-développement définit la tendance de toute organisation à se développer elle-même (Mintzberg, 1982). Le profit est la motivation principale des entreprises et des consultants qui viennent se risquer en Afghanistan à des conditions de retours financiers attractives. Quant à la coordination et à la recherche, il s'agit d'une logique d'action fonctionnelle, réalisée par des organismes prestataires des autres acteurs.

Tableau 45 : Les logiques d'action des acteurs extérieurs

Logique principale d'action	Acteurs extérieurs
Sécurité	États-Unis, États donateurs, EPR, ISAF
Reconstruction	Organisations internationales et régionales, ONG
Développement propre	Toutes les organisations
Profit	Firmes, consultants
Coordination/Evaluation	Centres de recherche, Groupes de coordination

EPR : Equipes Provinciales de Reconstruction, ISAF : International Security Assistance Force.

Tableau : auteur

Dans le domaine de la sécurité, de nombreux auteurs ont souligné les logiques d'action différentes entre les forces de la coalition (en fait, l'Armée américaine) et l'ISAF, l'une s'étant appuyée sur les seigneurs de guerre dans un premier temps quand l'autre cherchait à réduire leur influence pour légitimer le rôle de la nouvelle armée afghane.

De même, la mise en place des Equipes Provinciales de Reconstruction (EPR), composées à la fois de militaires et de civils, poursuit simultanément deux buts - faciliter la reconstruction et renforcer la sécurité - en s'appuyant sur les forces militaires, d'où l'ambiguïté et la confusion avec le travail fait par les ONG notamment. Les personnels militaires des EPR s'habillent en treillis et circulent en véhicules de l'armée. Leurs méthodes utilisées pour la reconstruction diffèrent sensiblement de celles des ONG. Les EPR recourent à des projets ayant un impact à court terme dans le but de mieux faire percevoir la présence de l'armée (*Quick impact projects*), alors que les méthodes employées par les ONG, davantage orientées sur le long terme, impliquent les populations concernées et visent toujours la viabilité et l'autonomie des projets. Cette confusion des genres amène de plus les ONG à se plaindre du fait qu'elles deviennent à leur tour des cibles pour les insurgés. Les buts et méthodes différents entre acteurs et ne facilitent pas la coordination sur le terrain.

Autre exemple de logique divergente : au niveau des agences d'aide bilatérales, le rapport de l'OCDE de 2010 sur les engagements internationaux vers les États fragiles souligne que les donateurs tendent à donner des préférences en termes de régions par exemple préférences liées à leur présence militaire sur le terrain et aux équipes de EPR, ce qui peut nuire à une bonne allocation de l'aide en fonction des besoins prioritaires (OCDE, 2010, p 39). Il s'agit d'une forme d'aide conditionnelle où l'affectation des ressources ne se fait pas en fonction des nécessités du développement mais d'une logique propre au donateur et à ses intérêts.

Ces problèmes sont aggravés par la lourdeur institutionnelle propre aux grandes organisations internationales, caractérisées par la complexité des organigrammes et des chaînes de commandement longues qui aboutissent à des processus de prise de décision lents, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des agences onusiennes, comme l'avait déjà souligné le rapport Brahimi dès 2000 (ONU, 2000).

Malgré un effort important de l'ONU dans la vitesse de déploiement des OMP, il faut un minimum de trois mois, souvent davantage, pour une mission de maintien multifonctionnelle (ONU 2008, 2010, p 69), ce qui constitue une performance, compte tenu des tâches à accomplir. Le rapport Brahimi avait aussi préconisé la création d'une force pré-positionnée capable d'agir quasi immédiatement. Un délai de un mois minimum reste nécessaire pour le déploiement d'une mission « traditionnelle », c'est-à-dire uniquement militaire. Ce temps est extrêmement important dans un contexte post-conflictuel où l'équilibre issu d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix est souvent précaire.

A ce problème interne au fonctionnement des missions onusiennes s'ajoute le jeu des autres acteurs : autres organisations internationales comme le FMI, la Banque mondiale, la Banque Islamique de Développement ou la Banque Asiatique de Développement ayant elles-mêmes leurs contraintes de fonctionnement, les agences de coopérations nationales (notamment DFID et GTZ¹¹⁴), ou la galaxie des ONG avec leurs organes de concertation qui s'y surajoutent. Ainsi, l'évaluation menée par Kreimer dès 1998 (Kreimer et alii, 1998) dénonce le manque de souplesse et de rapidité dans le déblocage des fonds à la Banque mondiale, en partie solutionnée par l'O.P. 2.30 en 2001 (supra, § 2.1).

Il résulte de ces lourdeurs institutionnelles un manque de réactivité, caractère pourtant nécessaire dans un environnement marqué par l'urgence Cette caractéristique de lourdeur

¹¹⁴ DFID : Department for International Development ; GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

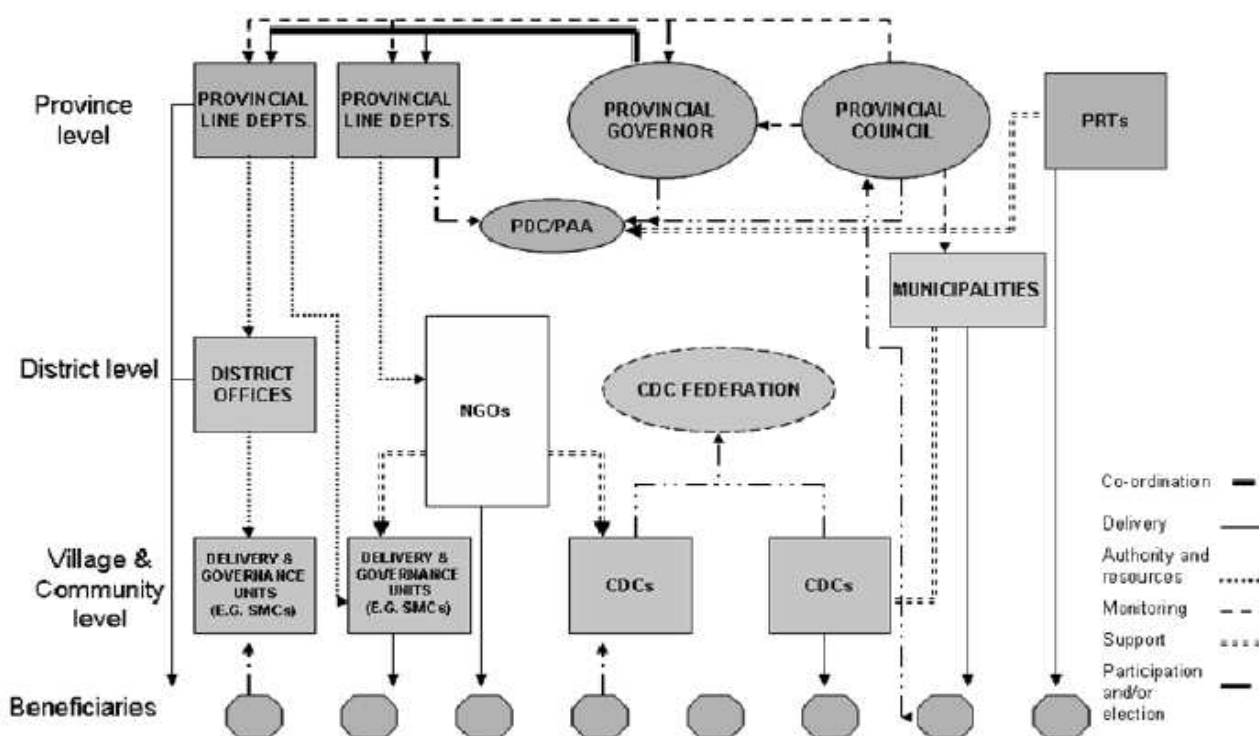
institutionnelle se retrouve dans tous les pays que nous analysons, puisqu'il s'agit du mode de fonctionnement des principaux acteurs.

Malgré les efforts de coordination, le cas de l'Afghanistan montre l'échec des tentatives de résolution de ce type de problèmes. Lakhdar Brahimi lui-même, nommé Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies (RSSG) pour l'Afghanistan en 2001, n'a pu mettre en œuvre ses préconisations en matière de missions intégrées du fait de l'inertie fonctionnelle des missions des Nations Unies et de l'autonomie jalousement gardée de ses agences et départements.

Le schéma ci-dessous donne un exemple de la complexité du dispositif au niveau local en Afghanistan : cette représentation donnée par la Banque mondiale est une simplification puisque les échelons nationaux ne figurent pas et que les agences de l'ONU en sont absentes. De plus, il n'y a pas de liens entre ONG, districts et municipalités, alors qu'ils existent dans la réalité. On note également la faible insertion des EPR (en anglais, PRT, *Provincial reconstruction Team*) dans le dispositif et l'absence de relations avec les ONG et les autorités municipales.

Schéma 13 : Insertion des acteurs internationaux au niveau local vue par la Banque mondiale

Figure 2.1: Current formal governance institutions



Source: World Bank, 2007

Enfin, en dehors du problème de la coordination opérationnelle, l'utilisation de plusieurs centaines d'acronymes rend difficilement compréhensible la seule connaissance de qui est qui, à défaut de savoir qui fait quoi. Cette situation a généré une fuite en avant des organismes de coordination, finalement obligés de se coordonner entre eux.

Des efforts de coordination relativement vains

Du fait de cette prolifération, le dispositif reste faiblement coordonné dans les premières années de la présence internationale et va progressivement s'étoffer, en fait s'alourdir. Ainsi, dans les premières années suivant la chute du régime taliban, le gouvernement intérimaire donne une orientation avec la trame Nationale de développement (NDF) et ses comités consultatifs, les programmes étant traduits sous forme financière dans le Budget National de Développement, comme nous l'avons vu. Celui-ci est loin de réunir l'ensemble des programmes de la totalité des acteurs. Le Comité consultatif sert surtout d'instance de concertation entre organisations internationales non onusiennes alors que l'UNAMA est supposée coordonner l'action des entités de l'ONU. Au départ, la mise en place des programmes se déroule de façon juxtaposée au départ, sans stratégie cohérente, ni centre de décision unifié doté d'un budget donnant la maîtrise de l'ensemble de l'opération. Ainsi, en 2002, alors que les Nations Unies lancent un appel pour l'Afghanistan, les États-Unis élaborent leurs plans de reconstruction sans consultation internationale (Rubin, 2005).

En 2005 est mise en place le *UN Development Assistance Framework for Afghanistan* (UNDAF), qui fait office de trame de coordination sur la période 2006-2009 pour les vingt agences des Nations Unies présentes dans le pays, mais aucune instance ne pilote l'ensemble.

Au niveau des ONG, il existe bien des organes de coordination comme ACBAR¹¹⁵ ou le SWABAC¹¹⁶, mais il s'agit davantage de forums d'informations réciproques visant à éviter la duplication de programmes, que d'organes de coordination pensant et impulsant une action d'ensemble.

Enfin, depuis le constat sur la dégradation de la situation posée lors de la Conférence de Londres (janvier 2006) et l'adoption de l'ANDS (*Afghanistan National development Strategy*, appelé *Afghan Compact*) sur la période 2006-2011 qui en a résulté, quelques actions ont été lancées pour améliorer la coordination, notamment la création du *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) destiné à veiller à la mise en application de ce contrat pluriannuel.

¹¹⁵ ACBAR : Agency Coordinating Body for Afghan relief, créé en 1988, environ cent ONG.

¹¹⁶ SWABAC : Southern and Western Afghanistan and Balochistan Association for Coordination, est une association créée en 1988 par une quarantaine d'ONG

Le problème de fond réside dans les différences d'objectifs, de stratégies et de méthodes dues à la diversité des acteurs présents.

Mais le processus de coordination est particulièrement lourd. Il existe plusieurs mécanismes de coordination entre acteurs internationaux, dont les principaux sont :

- 1) le *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) destiné à assurer la coordination stratégique entre gouvernement et organismes internationaux pour la mise en œuvre de l'*Afghan Compact* depuis 2006-2007. Il travaille avec trois comités (sur la sécurité, la gouvernance et le développement économique et social) et est composé de 37 membres du plus haut niveau (RSSG, Comité de coordination du Gouvernement, représentants de la communauté internationale). Des comités interministériels constituent les organes qui réunissent les ministères en fonction des besoins des 17 secteurs de l'*Afghan Compact*. Ce qui pourrait être un super Conseil des Ministres ne se réunit en fait que quatre fois par an. Le JCMB a mis au point en 2008 un cadre encourageant la coordination entre ses membres et la convergence des décisions, mais au regard des moyens dont il dispose, il n'est pas un organe de coordination active, mais un simple lieu de concertation.
- 2) le Mécanisme de Contrôle pour la coordination des donateurs au niveau sectoriel, destiné à s'assurer que les programmes des donateurs coïncident avec les priorités du gouvernement définies dans la stratégie nationale (ANDS) de façon à optimiser les ressources (testé auprès du Ministère de la Santé Publique et du Ministère de l'Agriculture en 2010) ;
- 3) le Haut Comité sur l'Efficacité de l'Aide, dans lequel le Ministère des Finances et le Ministère de l'Economie se sont engagés avec les donateurs sur les mécanismes de mise en œuvre de l'ANDS, et les rapports à leur fournir notamment ;
- 4) la coordination technique par secteur dans les ministères, réunissant souvent les administrateurs et les donateurs, et qui rencontre des difficultés dans certains ministères du fait de la stratégie de concurrence des donateurs, alors qu'elle montre un potentiel d'avantages dans d'autres (notamment la santé) selon l'OCDE (OCDE, 2010, p38) ;
- 5) la Coordination avec les affaires civilo-militaires. Il n'existait pas de concertation entre les Equipes Provinciales de Reconstruction (EPR) et les autorités locales ou les pouvoirs locaux jusque récemment. Il en a résulté des actions hétérogènes aux

résultats variés. Le commandement central de l'OTAN a pris en main la question en 2010 ;

- 6) les mécanismes de coordination financière : nous retrouvons ici la formule classique des fonds fiduciaires (*trust funds*) utilisée notamment par l'ARTF¹¹⁷ (*Afghan Reconstruction TF*), le LOTFA (*Law and Order TF for Afghanistan*), le CNTF (*Counter Narcotics TF*) ou l'ASGP. Cette formule permet de réunir des fonds de divers donateurs qui en attendent transparence et responsabilité. Ces *Multi Donors Trust Fund* (MDTF) permettent une allocation sur des priorités identifiées par le gouvernement avec le gestionnaire du fonds, que les donateurs tentent parfois d'influencer¹¹⁸ (OCDE, 2010, p 39) ;
- 7) les cinq organes de coordination inter-ONG, apparus successivement : Islamic Coordination Council apparu en 1986 et rassemblant les ONG du Croissant Rouge et des pays musulmans, ACBAR à Kaboul et SWABAC à Kandahar apparus en 1988, forums d'ONG occidentales, Le NGOs' Coordination Body (NCB) créé en 1995 à Hérat pour réunir les ONG présentes sur l'ouest et l'Afghan NGOs' Coordination Bureau (ANCB) créé en 1999 pour les ONG afghanes. La coordination et les relations entre ces cinq organes sont faibles, du fait des différences de culture, de procédure, de langue et le peu d'interactions existant entre les salariés de ces différentes ONG (Strand, 2005, p 96).

Comme on peut le constater, problèmes de coordination et divergences de logiques d'action, différences de structure et de culture ont pour conséquences un accroissement des coûts de transaction sans pour autant assurer une cohérence satisfaisante des actions entreprises par tous les acteurs.

3.2. La coordination déficiente de l'ONU dans le cadre des opérations de déminage

Le problème du déminage est un problème grave, il aurait pu être simple, l'ONU l'a rendu compliqué.

¹¹⁷ L'ARTF drainait à lui seul 627 millions de \$ en 2008-2009, 16% du budget de l'État afghan. La moitié des ressources servent à couvrir les coûts de fonctionnement du budget de l'État. L'ARTF est géré par la Banque mondiale, le LOTFA et le CNTF par le PNUD.

¹¹⁸ Pour l'ARTF, 50% au moins des fonds versés doivent être sans préférence de région ou de secteur.

Le secteur des mines dépasse les seules opérations de déminage, puisque cela concerne toutes les munitions non explosées et comprend la formation, l'information et la sensibilisation, la fabrication d'un matériel spécifique, de même que la rééducation des personnes blessées. Le déminage est une phase importante des programmes de reconstruction économique dans la mesure où il permet à nouveau la circulation des personnes et des biens sur des routes et ouvrages qui ont été minés, la réutilisation de capital productif immobilisé (terres, bâtiments ou usines piégés ou bombardés) et la réappropriation de logements privés.

L'analyse des différents types d'intervenants dans le domaine des mines constitue encore un exemple significatif de la complexité des problèmes de coordination comme le montre la liste établie par le PNUD (PNUD, 2012, voir annexe 12). Quatorze départements, programmes, agences et fonds des Nations Unies sont impliqués dans ce domaine. S'y ajoutent vingt-deux entreprises de différentes nationalités répertoriées par le PNUD et travaillant dans le domaine de la détection des mines, du conseil et de la formation, quarante-cinq ONG présentes surtout dans l'action médicale, la rééducation des handicapés par mine, les prothèses et la sensibilisation et huit centres de recherche et de formation. Enfin, six organisations internationales ou régionales interviennent aussi dans ce domaine (dont le CICR). Les acteurs indirects, comme l'Union Européenne ou les coopérations bilatérales qui financent des projets, de même que certaines petites ONG, ne figurent pas dans la liste de ces parties prenantes. Il faut y ajouter les services des administrations nationales concernées (armées, santé, éducation). Une part importante du déminage et de la sensibilisation au risque est effectuée par des ONG, à côté des entreprises sous-traitantes et des militaires qui fournissent aussi un service humanitaire.

Les quatorze organisations dépendant des Nations unies se coordonnent avec l'*Inter-Agency Coordination Group on Mine Action* et ont défini une politique commune (*Mine Action and Effective Coordination: the United Nations Inter-Agency Policy*). Mais la coordination effective est plus difficile à appréhender, comme l'indique le tableau suivant dans lequel nous avons réuni les informations sur la répartition des fonctions d'après le PNUD.

Tableau 46 : Départements, agences, programmes et fonds des Nations Unies concernés par le problème des mines

Organisation concernée	Fonctions exercées
Département du maintien de la paix des Nations Unies (DOMP)	Action sur les mines intégrée dans toutes les missions. Le Sous-Secrétaire Général en charge du DOMP préside l' <i>Inter-Agency Coordination Group on Mine Action</i> qui réunit les 14 représentants des agences et organisations des NU concernées
United Nations Mine Action Service (UNMAS)	Situé dans le DOMP (<i>Office of Rule of Law and Security Institutions, OROLSI</i>) pour coordonner la réponse des NU au problème des mines par la collaboration des 13 autres départements agences et fonds. Dans les pays, il établit un centre de coordination sur les mines, mobilise les ressources et établit les priorités
United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA)	Conseille le Secrétaire Général sur les traités de désarmement et leur suivi, notamment le Traité sur l'interdiction des mines anti-personnel
PNUD	Equipe d'Action sur les Mines au <i>Bureau for Crisis Prevention and Recovery</i> : assiste les pays concernés à établir et renforcer leurs programmes sur les mines. Parfois gère tout ou partie de ces programmes. Intègre le problème des mines dans la plupart de ses programmes de développement
UNICEF	Mise en œuvre de programmes d'éducation sur les risques liés aux mines, d'assistance aux victimes et de plaidoyer
United Nations Office for Project Services (UNOPS)	Service de logistique et de management de projets, notamment pour l'UNMAS, le PNUD et l'UNICEF dans les actions sur les mines
FAO	Mandat d'aide humanitaire qui peut se traduire par la participation à des actions sur les mines, notamment en secteur rural
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	Partage d'informations sur l'impact humanitaire des mines; travaille avec l'UNMAS sur la mobilisation de ressources. Bureau coordinateur du <i>Consolidated Appeal Process</i> et gestionnaire du <i>Central Emergency Revolving Fund</i>
OSAGI*	Programmes en faveur de l'égalité des genres, y compris dans le domaine des mines
Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme	Pas de mandat spécifique mais protection des droits des personnes handicapées, notamment du fait de mines
Haut-Commissariat aux Réfugiés	Commande des services de déminage, formation et sensibilisation, aide aux victimes
PAM	Facilité la fourniture de denrées en situation d'urgence
OMS	Promotion des capacités institutionnelles d'assistance aux victimes. Travail avec ministères compétents, UNICEF et CICR
Banque mondiale	Conséquences économiques et sociales sur le développement à LT. Mobilisation de ressources

* Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women

Tableau : auteur, mise en forme d'informations contenues dans PNUD, 2012.

Le problème des mines, pour être pris en charge, implique l'intervention de très nombreux acteurs. Or, les Nations Unies révèlent ici un de leurs travers organisationnels. La

mobilisation des ressources concernant les actions sur les mines, par exemple, concerne à la fois l'UNMAS, l'OCHA et la Banque mondiale. Plus grave, la coordination est présidée par le Sous-secrétaire en charge du maintien de la paix, mais c'est l'UNMAS qui coordonne les actions des Nations Unies dans le domaine et ouvre les bureaux de coordination, alors que le PNUD peut être appelé à gérer tous les aspects des programmes concernant ce problème, donc à les coordonner. Tout cela provoque une certaine confusion dans la répartition des rôles, alors même qu'il s'agit de l'organisation interne aux Nations Unies et que les intervenants extérieurs, plus nombreux, ne sont pas encore pris en compte. L'articulation notamment avec les ministères nationaux concernés est particulièrement importante et requiert une organisation et des principes d'actions clairs et simples pour être efficaces. Or, ce n'est précisément pas le cas, puisque l'organisation interne des Nations Unies ne parvient pas à distribuer les responsabilités. Peut-être dans le but de se donner plus de souplesse, ou par déficience de fonctionnement interne liée à ses lourdeurs institutionnelles, ou du fait de l'indépendance jalousement gardée de ses services et agences, les Nations Unies ne définissent pas de responsabilités claires avec des moyens pour les assumer et multiplient les organes de coordination et de collecte.

Tableau 47 : Le déminage, oublié des programmes de reconstruction en Angola

L'inconséquence onusienne, ci-dessus constatée, tranche avec la gravité du problème. Mais cela ne transparaît pas dans les rapports officiels. Pour des raisons qui tiennent notamment à l'éclatement du dispositif, chaque organisme regarde avant tout ses projets et leurs résultats, les présente sous leur meilleur jour et évoque rarement les problèmes rencontrés. A un niveau microéconomique, tout va bien, mais il n'y a pas d'analyse de la situation générale puisque personne n'en est responsable.

Si nous prenons l'exemple de l'Angola, le PNUD valorise son rôle en avançant qu'en 2012, 87 000 hectares ont été déminés depuis 2008 et que 297 000 mines antipersonnel et près de 500 000 munitions non explosées ont été détruites (PNUD, 2012).

Bien sûr, chaque mine éliminée est une victoire, mais avec un budget de 4,5 millions de dollars sur cinq ans, le PNUD peut faire durer l'opération encore 525 ans. Rappelons que le coût d'une mine est de 3 à 10 dollars, celui de son enlèvement de 300 à 1000 dollars, qu'il y a eu six à huit millions de mines disséminées lors du conflit et que celui-ci est terminé depuis 2002.

Près de 80 000 angolais ont été tués ou mutilés depuis 2002 du fait des mines. Le coût des soins à une personne blessée jusqu'à la fin de sa vie est en moyenne de 5000 dollars, une prothèse coûte entre 30 et 1000 dollars. Nous ne disposons pas de la répartition entre morts et blessés parmi les victimes angolaises, mais si les premiers représentent 12% de l'ensemble, cela représente plus de 1 000 morts par an, le seuil de victimes qui qualifie une guerre civile pour l'UCDP. En se basant sur cette répartition, le coût pour l'économie des soins aux

survivants peut être estimé à 312 millions de dollars. Notre calcul ne prend pas en compte le fait que la présence des mines gèle l'utilisation de terres pour l'agriculture ou la construction dans les zones habitables devenues non constructibles et où des activités économiques peuvent aussi se développer. Nous évaluons le coût du déminage total de l'Angola à environ 2,4 à 9,7% du PIB de 2010.

Le PNUD n'est pas le seul organisme à s'occuper du problème du déminage, il y tient cependant un rôle important. Réunir la totalité des contributions et des aides investies dans le déminage peut être fait pour ce qui concerne les organismes de l'ONU, en pensant à supprimer les transferts internes, mais ce chiffre ne nous donnerait qu'une vue partielle du programme de déminage global.

La question qui se pose devant ce résultat, est de savoir s'il faut l'attribuer à un manque de volonté politique, une mauvaise hiérarchie des priorités, une insuffisance de financements ou à une organisation déficiente. En 2008, l'Angola dégageait une balance des transactions courantes positive de 6,4 milliards de dollars, grâce à son pétrole principalement, ce n'est donc pas un problème de financements. Mal hiérarchiser les priorités est, soit un problème politique, ce qui renvoie à la première hypothèse, soit une erreur de diagnostic. Une erreur de diagnostic révèle un cadre théorique inadapté et le choix d'un cadre théorique est une question idéologique, voire politique. Quant à l'inefficacité du dispositif, nous en analyserons les causes au chapitre suivant.

Le problème du déminage est particulièrement grave, notamment parce qu'il entretient le traumatisme de la guerre. La façon dont il est traité est particulièrement révélateur des problèmes d'organisation et de coordination de ce qui ne constitue qu'une petite partie des programmes de reconstruction.

3.3. La complexité du financement à travers le cas des opérations de DDRR

La complexité du financement des opérations de DDR tient également à la multiplicité des acteurs. Il est nécessaire de rappeler le contenu et les différences de conception émanant de certains de ces acteurs.

3.3.1. Evolution du contenu des opérations de DDR

Jusqu'à la fin des années 1990, les opérations de DDR, lancées en Namibie en 1988-1989 sous le nom de *DRP (Demobilization and Reintegration Program)* puis au Nicaragua (ONUCA, mars 1990), au Mozambique (UNOMOZ, 1994) et en Angola (1997), étaient conçues dans un cadre avant tout militaire, dans le contexte des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Elles se bornaient d'abord à l'aspect désarmement (intégré au mandat de maintien de la paix) et démobilisation. Le développement des opérations multidimensionnelles les ont rendues indissociables des processus de reconstruction et

réconciliation d'après conflit et a entraîné une multiplication des acteurs parallèle à l'extension de leurs activités. La complexité de ces opérations, dans leur contenu et leur séquençage, la difficulté du contexte et le nombre d'acteurs y intervenant n'a pas permis d'obtenir de grands succès, surtout pour les phases de réinsertion et de réintégration. Le tableau suivant fait état de chiffres apparemment flatteurs, mais il s'agit surtout de démobilisation, même si la situation actuelle indique souvent qu'il y a réintégration, sans dire si ces résultats sont satisfaisants.

Tableau 48 : Bénéficiaires des programmes DDR en cours en 2007

Pays	Combattants*	Composition	Démobilisés (%)	Situation
Afghanistan	63 000	militaires	63 380 (100)	Réintégration
Angola	138 000	105 000 miliciens et 33 000 militaires	97 114 (70)	Réintégration
Burundi	78 000	41 000 militaires, 21 500 miliciens et 15 500 guérilleros	23 185 (29)**	Démobilisation et réinsertion
Tchad	9 000	militaires	9 000	Réintégration
Colombie	32 000	paramilitaires	31 761 (99)	Réintégration
Côte d'Ivoire	40 000	42 500 miliciens et 5 000 militaires		Démobilisation
Eritrée	200 000	militaires	200 000 (100)	Réintégration
Haiti	6 000	miliciens	500 (8.3)	Essai
Aceh, Indonesia	3 000	guérilleros	3 000 (100)	Réintégration
Liberia	105 000	12 000 militaires, 93 000 guérilleros et miliciens	101 495 (97)	Réintégration
Népal	15 000	guérilleros	19 602 (126.6)	Démobilisation
Niger	3 000	miliciens	3 160 (100)	Réintégration
République Centrafricaine	8 000	miliciens	7 556 (99)	Réintégration
Ouganda	15 000	guérilleros	21 500 (140)	Réintégration
RDC	190 000	170 000 miliciens et 20 000 militaires	150 000 (79)	Démobilisation
République du Congo	30 000	miliciens	17 400 (58)	Réintégration
Rwanda	36 000	20 000 militaires et 16 000 miliciens	26 536 (73.7)	Démobilisation
Somalie	53 000	Miliciens	1 266 (2.3)	Phase pilote
Soudan	79 000	Les miliciens doivent intégrer l'armée avant d'être démobilisés		Démobilisation
TOTAL	1 103 000	621 000 non militaires 482 000 militaires	776 452 (79)	

* Estimation à la date du plan de démobilisation

** Non comprise la démobilisation des forces armées.

Source : Escola de Cultura de Pau, 2008, Analysis of DDR, traduction de l'auteur.

C'est pour cette raison qu'une réflexion internationale s'est engagée pour tenter de mieux définir chacun des termes, de façon à mieux pouvoir apprécier si les objectifs poursuivis étaient atteints. Cette réflexion a abouti aux quatre définitions de « désarmement, démobilisation, réinsertion et réintégration » données dans une note du Secrétaire général de l'ONU à l'Assemblée générale de mai 2005 (ONU, 2010, p 6) et repris par les acteurs de la

communauté internationale dans les IDDRS (*Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*). Ces définitions sont les suivantes :

- « Le désarmement est la collecte, la documentation, le contrôle et l'élimination des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs et des armes légères et lourdes des combattants et, souvent également, de la population civile. Le désarmement comprend également l'élaboration de programmes de gestion responsable des armes ».
- « La démobilisation est la libération officielle et contrôlée des combattants actifs de forces armées ou d'autres groupes armés. La première étape de la démobilisation peut s'étendre de l'intégration de combattants individuels dans des centres temporaires jusqu'à la réunion de troupes dans des camps désignés à cet effet (sites de cantonnement, camps, zones de regroupement ou casernes). La deuxième étape de la démobilisation comprend la fourniture de moyens d'appui aux démobilisés que l'on appelle réinsertion ».
- « La réinsertion est l'assistance offerte aux anciens combattants pendant la démobilisation, mais avant le processus à plus long terme de la réintégration. La réinsertion est une forme d'assistance transitoire visant à satisfaire les besoins fondamentaux des anciens combattants et de leur famille et peut comprendre des indemnités de sécurité transitoires, des aliments, des vêtements, un abri, des services médicaux, des services d'éducation à court terme, une formation, un emploi et des outils. Alors que la réintégration est un processus social et économique continu et à long terme de développement, la réinsertion est une assistance matérielle et/ou financière à court terme visant à satisfaire des besoins immédiats et peut durer jusqu'à un an ».
- « La réintégration est le processus par lequel les anciens combattants acquièrent un statut civil et obtiennent un emploi et des revenus durables. La réintégration est essentiellement un processus social et économique de durée non déterminée, qui a lieu principalement dans les collectivités au niveau local. Elle fait partie du développement général d'un pays et constitue une responsabilité nationale, qui nécessite souvent une assistance extérieure à long terme ».

Depuis la fin des années 1990, les acteurs internationaux du DDR se sont multipliés autour des opérations de maintien de la paix, à la fois les agences des Nations Unies (PNUD, HCR , PAM, UNICEF, OIM, notamment), la Banque mondiale déjà présente auparavant, les

organisations régionales (Union Européenne par exemple) mais aussi les ONG comme le montre le tableau suivant :

Tableau 49 : Organisations internationales impliquées dans les opérations de DDR autres que les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies en 2007

Pays	Organisations internationales
Afghanistan	ISAF, UNDP, OIM, WFP, Halo Trust
Angola	MDRP, UNDP, Unicef, Save the Children
Burundi	MDRP
Colombia	OAS, Unicef
Republic of the Congo	MDRP, UNDP, ILO, IOM
Democratic Republic of the Congo	MDRP, UNDP, Unicef
Côte d'Ivoire	UNDP, Unicef, WFP
Chad	UNDP
Eritrea	World Bank, UNDP, WFP
Haiti	UNDP, World Bank, Unicef
Aceh, Indonesia,	AMM, IOM, UNDP Unicef
Liberia	UNDP, WFP, WHO, UNFPA, Unicef
Nepal	UNDP, Unicef
Niger	UNDP
Central African Republic	UNDP, MDRP
Rwanda	CICR, Unicef, WFP, UNDP, ILO, Save the Children, MDRP
Somalia	UNDP, UA, ILO
Sudan	UNDP, Unicef
Uganda	MDRP

Source : Escola de Cultura de Pau, 2008 et 2012

Remarque : En fait, le tableau ne donne que les agences de l'ONU, hormis deux ONG et la Banque mondiale, laquelle n'apparaît qu'en Erythrée. Le nombre d'acteurs est plus important.

3.3.2. Différences de conception

Mais l'accord sur les définitions n'exclut pas les différences de démarches qui naissent de la diversité des acteurs. Ces différences se résument à l'extrême par l'opposition entre la conception minimaliste liée à la sécurité, dans laquelle la réintégration est pensée en termes de neutralisation de l'ancien combattant à court terme, et la conception maximaliste liée au développement, où la réintégration est pensée comme un élément de la réconciliation et de la reconstruction, permettant d'améliorer les conditions de vie de l'ancien combattant et de ses proches (Muggah R, 2008, Foulquié, 2008). Ces deux conceptions ont longtemps opposé le Département des Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU et la Banque mondiale, le premier resté sur une conception traditionnelle relativement militaire, axée sur le désarmement, la seconde orientée sur le développement et la réintégration. Notons que la

publication en juin 2010 de « *Second Generation DDR, Practices in Peace Operations* » par le DOMP, semble marquer un rapprochement des conceptions entre les deux, dans le sens du développement. Notons que dans le cadre de cette deuxième conception (« maximaliste »), il est difficile de mesurer l'efficacité chiffrée d'un programme de DDR qui constitue un processus économique et social appréciable sur plusieurs années, comme le soulignent d'ailleurs les définitions de la réinsertion et de la réintégration citées ci-dessus.

3.3.3. Complexité du financement

Au niveau financier, les montages réunissent ici encore une pluralité de sources, et sont par conséquent difficiles à reconstituer. On trouve notamment le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU, les apports de ses différentes agences, les contributions de la Banque mondiale, notamment de l'IDA, les fonds de décaissement rapides originaires de l'ONU ou de la Banque mondiale (Post Conflict Fund), les dons bilatéraux, directs ou indirects par les Trust Funds, de même que les dons d'organisations régionales, notamment l'Union Européenne, de façon directe ou indirecte également et les contribution du gouvernement lui-même.

A titre d'exemple, en 1997, le budget des 19 opérations DDR dans le monde était de 1,6 milliard de dollars, concernait environ 1 100 000 soldats et le coût moyen par personne démobilisées était de 1 434 dollars, en moyenne trois fois et demi au-dessus du revenu moyen des pays concernés, ce coût pouvant aller jusqu'à 10, voire 14 fois plus que le revenu moyen. La Banque mondiale était le plus gros financeur dans 13 des 19 opérations (notamment avec le MRDP de la région des Grands lacs), suivi par le PNUD et de très près par l'Union Européenne (Escola de Pau, 2008).

Le budget des Nations Unies finance en général les phases de démobilisation et désarmement sur son budget ordinaire et les phases suivantes à l'aide des contributions volontaires, notamment dans le cadre de fonds d'affectation spéciale dédiés au financement de ce type d'opération. Les fonds de décaissement rapide peuvent permettent d'assurer la rupture de financement qui arrive entre les différentes phases (particulièrement entre la phase de démobilisation et celle de réinsertion). C'est le cas du *Post Conflict Fund* de la Banque mondiale (encore que le déblocage des fonds soit parfois lent) ou des fonds TRAC et *Crisis Prevention and recovery Thematic Trust Fund* du PNUD (Foulquié, 2008, p 51). La Banque mondiale et le PNUD ont également recours à des fonds d'affectation spéciale (type *trust fund* affecté à ce type d'opérations).

Enfin les agences bilatérales compliquent le problème des circuits de financement et la mise en œuvre des projets en finançant soit par les fonds fiduciaires, soit directement certains projets où elles interviennent avec les opérateurs nationaux.

Ainsi un euro issu d'un pays de la zone Euro peut prendre plusieurs chemins très différents avant d'arriver aux bénéficiaires de l'aide :

- collecté par un État, il passera par l'aide multilatérale ou par l'aide bilatérale, sachant qu'il pourra soit être versé dans des *trust funds* qui seront ensuite redistribués, soit être donné à l'État donataire avant d'atteindre les bénéficiaires, soit quatre à cinq intermédiaires,
- collecté par les ONG, le circuit peut être plus court, mais c'est oublier qu'elles tirent une part importante de leurs financements des organismes précités.

Notons qu'au niveau des États donataires, la majorité d'entre eux créent une agence nationale de DDR, mixte dans certains cas (agence nationale et internationale) pour faciliter la coordination.

Enfin, la répartition des fonds se fait essentiellement sur les phases de réinsertion et réintégration, comme le montre l'Escola de Cultura de Pau qui a réalisé une analyse plus approfondie en 2008 (sur 2007) :

- désarmement et démobilisation : entre 6 et 10% du budget ;
- réinsertion et réintégration : entre 60 et 80% du budget, la réinsertion étant plus coûteuse que la réintégration ;
- groupes vulnérables (femmes, enfants et handicapés) : entre 5 et 10% du budget ;
- autres besoins (communication, information,...) : 10%.

Comme on peut le constater, c'est la phase « développement » du processus qui mobilise le plus de fonds, c'est aussi celle qui dure le plus de temps (formation, stage, suivi de projets). La coordination doit donc se faire sur le contenu des programmes, leur déroulement chronologique, leur financement, leur couverture géographique avec un suivi adapté et en relation avec les instances nationales, ce qui constitue une condition essentielle de leur succès. Tout cela complique et alourdit les processus de décision et de financement et pénalise l'efficacité qui en résulte. Ici encore, la multiplication des acteurs et des intermédiaires augmente les coûts de transaction.

Conclusion : Récapitulation du dispositif nécessaire aux programmes de reconstruction et mise en perspective avec les éléments observés

Comprendre la façon dont est construit le dispositif des programmes de redressement économique des pays sortant de conflit est essentiel pour pouvoir juger de leur efficacité. Nous ne pouvons pas évaluer un programme si nous ne sommes pas capables d'en cerner les limites, les acteurs et les moyens. Notre démarche a été de reconstituer ce dispositif, car il n'existe aucun modèle d'ensemble dans la littérature, du moins à notre connaissance. Après avoir récapitulé et complété les éléments caractéristiques du dispositif mis à jour en insistant sur les différences d'approches théoriques, nous allons mettre ces apports en perspective avec les observations auxquelles nous avons procédées dans les chapitres précédant.

Récapitulation du dispositif

A travers l'étude de plusieurs cas, nous avons reconstitué la structure récurrente de ce type de dispositif, dont la configuration est relativement proche d'une crise investie à l'autre. Ce type de configuration permet à de multiples acteurs de s'y insérer, avec une coordination souple et peu contraignante et d'y travailler, chacun avec sa méthode et en fonction de ses intérêts propres. Elle est le résultat nécessaire d'un environnement caractérisé par la défaillance d'États dépourvus de moyens, la présence d'acteurs extérieurs qui détiennent les moyens financiers et les compétences techniques. Ce type d'intervention présuppose en fait un mode de fonctionnement libéral, dans le sens où les acteurs devraient maximiser leur comportement dans l'intérêt du pays où leur présence est vue comme ne pouvant qu'améliorer les choses. Nous analyserons ce mode de fonctionnement et ses conséquences au chapitre suivant.

Soulignons trois points qui viennent compléter le tableau dressé par les cinq études de cas du paragraphe précédent et qui y sont implicites :

- 1) les contextes de guerre se traduisent par une absence des acteurs de l'aide, à l'exception parfois des missions de l'ONU et uniquement dans leur version « imposition de la paix » ou exceptionnellement « rétablissement de la paix » et de quelques ONG qui peuvent traverser les frontières sans visa à leurs risques et périls. Le retour à la paix se traduit par un déferlement d'acteurs dont la plupart

n'ont aucune expérience du pays concerné, ce qui nuit gravement à la construction des projets ;

- 2) le gouvernement et l'administration du pays ne figurent pratiquement jamais dans les plans de coordination, sauf de manière incantatoire, en invoquant le principe d'appropriation. Les acteurs de la communauté internationale se comportent comme s'ils avaient en charge la politique du pays et que les ministères n'étaient là que pour avaliser des décisions prises par ces acteurs, seuls compétents, et qui se chargent en grande partie de leur application. La faiblesse des structures administratives pousse spontanément les acteurs extérieurs à ne pas s'appuyer sur elles, et ce faisant, renforce cette faiblesse en délégitimant un peu plus un État qu'il est pourtant impératif de réhabiliter. Les acteurs extérieurs ont ainsi développé de véritables administrations de substitution en captant des compétences locales rares, attirées par des salaires attractifs ;
- 3) la diversité des acteurs se traduit par la multiplicité des approches, en termes de conception, de doctrine opérationnelle et de mise en œuvre. Ce point est apparu à plusieurs reprises dans nos propos et est important à souligner, car il a un impact sur l'efficacité des programmes. Les divergences d'analyse se traduisent d'abord par des différences de diagnostic qui infèrent des solutions parfois opposées, des priorités dissemblables et finalement des désaccords qui mènent, dans certains cas, à une juxtaposition des opérations, la coordination se limitant à s'entendre sur des espaces géographiques ou des départements ministériels. Le tableau ci-dessous remet en perspective certaines différences d'approches qui apparaissent dans de nombreux secteurs de l'aide.

Tableau 50 : Différences d'approches des problèmes selon les acteurs

Domaine concerné	Différence de conception et acteurs	Références auteurs
DDRR	<ul style="list-style-type: none"> . Conception maximaliste : lien développement-réintégration (Banque mondiale, PNUD) . Conception minimaliste : traditionnelle et militaire axée sur le désarmement et la sécurité (DOMP) . Evolution récente du DOMP vers une conception plus globale 	Muggah R. (2008) ONU (2010b)
Doctrine opérationnelle de l'aide dans les pays fragiles	<ul style="list-style-type: none"> . Approche préventive des conflits du fait lien pauvreté-sous-développement et conflits (DFID, Banque mondiale) . Approche sécuritaire, priorité au renforcement des fonctions de contrôle de l'État et appui à système politique d'inspiration occidentale (États-Unis) . Principes de l'OCDE (influence DFID et Banque mondiale) : aide aux réformateurs nationaux, adaptation au contexte, renforcement des capacités de l'État, lien politique-sécurité-développement, action dans la durée, principe « do no harm » . Coopération bilatérale : principes selon pays et importance fréquentes des intérêts bien compris 	Véron (2008)
Stabilisation macroéconomique	<ul style="list-style-type: none"> . Approche du FMI et de la Banque mondiale selon le consensus de Washington augmenté (gouvernance, flexibilité du marché du travail, accords OMC, normes comptables et financières, réduction de la pauvreté) . Approche en termes d'économie politique et d'<i>entitlements</i>. La vulnérabilité des populations pauvres n'est pas seulement un effet collatéral des politiques économiques qu'il faut atténuer, c'en est un des objectifs prioritaires. 	Rodrik (2001) Collinson (2003) Sen (1981), Stewart et FitzGerald (2001)
Analyses des causes des guerres civiles	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Greed and grievance</i> . <i>Entitlements et capabilities</i> . Moyens d'existence et économie politique (PNUD, DFID, Care) 	Collier et Hoeffler (2000, 2001, 2005) Sen (1981), Stewart et FitzGerald (2001) Collinson (2003)
Opérations de paix	Divergences sur la sécurité et la répartition des tâches au Timor Leste entre le Département des Opérations de Maintien de la Paix et le Département des Affaires Politiques	Pouliny et Pouyé (2004)

Tableau : auteur

Ainsi, l'analyse de multiples aspects de ce type de dispositif et du rôle qu'y jouent certains acteurs à travers nos études de cas a permis de caractériser celui-ci, plutôt que d'en faire une description exhaustive et fastidieuse, d'ailleurs impossible. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- 1) multiplicité d'acteurs hétérogènes ;
- 2) diversité de démarches, d'approches et d'objectifs ;
- 3) arrivée récente de la plupart des acteurs, absents pendant, voire avant le conflit ;
- 4) dispositif complexe, difficile à saisir pour chaque acteur ;
- 5) absence d'un architecte maître d'œuvre et d'une conception d'ensemble ;
- 6) distribution des rôles sans commandement unifié, mais hiérarchie implicite ;
- 7) juxtaposition d'actions plutôt qu'intégration ;
- 8) concertation des acteurs plutôt que coordination ;

Les conséquences en sont notamment les suivantes :

- méconnaissance du contexte pour de nombreux acteurs ;
- non prise en compte des spécificités, d'où préconisation de solutions toutes faites ;
- coordination inopérante ;
- lourdeurs institutionnelles ;
- d'où une certaine inefficacité qu'il va falloir analyser.

Comme il apparaît plus clairement maintenant, nous cherchons donc à évaluer des programmes lourds et compliqués se déroulant dans des environnements particulièrement complexes, faisant intervenir une multiplicité d'acteurs ayant évolué sur la période analysée et agissant sans réelle coordination.

Mettons à présent l'ensemble de nos résultats en perspective pour dégager les principaux problèmes posés par les programmes de reconstruction en contexte post-confliktuels.

Mise en perspective et rapprochement des observations effectuées

Il s'agit ici de reprendre les données que nous avons collectées et recoupées et opérer un rapprochement de façon à opérer un premier diagnostic sur l'adéquation des solutions et du dispositif aux problèmes à traiter. Les éléments de ce dispositif tels qu'ils ressortent de notre analyse dans ce chapitre (configuration et complexité des programmes de reconstruction en contexte post-confliktuel) peuvent être rapprochés des données observées des chapitres 5 à 7 (caractéristiques des économies post-confliktuelles) pour voir si ces programmes sont adaptés aux problèmes repérés et correctement solutionnés.

Nous réunissons dans le tableau suivant les caractéristiques des économies post-confliktuelles, leurs conséquences en termes de problèmes posés ou de besoins, les solutions apportées par les programmes de reconstruction. Ceci permet de faire apparaître les problèmes possibles que ces solutions posent à leur tour.

Tableau 51 : Rapprochement des observations effectuées et détection des problèmes possibles

Caractéristiques (reprises de la structure du chap. 5)	Conséquences (problèmes posés ou besoins, chap. 5,6,7)	Solutions apportées (chap. 8)	Détection de problèmes possibles dus à la solution (traités dans chap.9)
<u>Restaurer l'offre</u> Reconstruction physique	Manque d'épargne Pertes d'activités (1)	Financement prêts pour importations	Endettement, déficit extérieur
Déminage, déblayage	Blocage capital et communications	Déminage, travaux collectifs	Lenteur du processus (Angola, Bosnie, Cambodge, Afghanistan)
Besoin de financement du cycle éco.	Redémarrage bloqué, Pertes d'activités (1)	Peu pris en compte	Besoin de financement sous-évalué
Logement	Besoin de sécurité, de stabilité. Manque d'épargne	Distribution d'abris provisoires au retour, rarement de matériaux	Inadapté. Pb du lien urgence-développement
Environnement	Pollution, déboisement	Présent dans les préconisations, absent ou insuffisant (sauf reboisement)	Qualité insuffisante
<u>Accès aux droits</u> Education, formation	Qualification insuffisante	Scolarisation massive (exemple de l'Afghanistan.)	Qualité insuffisante des formateurs ou rythme lent
Santé	Disponibilité main d'œuvre, syndrome post traumatique persistant	Rétablissement santé de base	Inadaptation aux traumatismes persistants Problème sous-estimé
Vulnérabilité	Pauvreté source de tensions lien sécurité-développement (PNUD, BM)	CSLP (2) d'où allègement dette et prêt à taux bonifié, activités génératrices de revenu, micro crédit	Situation persistante car lenteur du redressement. Développement de l'économie informelle
Déplacement long	Relance ralentie, (trous de production, insuffisance de main d'œuvre) perte d'activités (1)	Prime au retour, kits de retour	Inadapté Persistance du problème
<u>Environnement</u>			

<u>institutionnel</u> Capacités administratives insuffisantes	Capacité d'absorption Lent rétablissement des services publics	Administration de substitution avec prolifération d'acteurs	Manque de coordination, d'alignement et d'appropriation. Délégitimation de l'État coûts de transaction Réconciliation de façade
Capital social	Méfiance, pessimisme	Réconciliation nationale	
Fragilité politique	Gouvernement d'union nationale	Elections démocratiques	Démocratie de façade
Corruption, détournement	Inefficacité, coûts de transaction	Principes de transparence, bonne gouvernance	Salaires insuffisants, fuite des compétences
Démobilisation	Risques de marginalisation, de reprise, de banditisme	Désarmement, Démobilisation, Réinsertion, Réintégration	Programmes complexes, souvent inadaptés pour RR
Sécurité	Conditionnelle du programme	Déploiement ONU, RSS	Processus délicat (politique)
<u>Politique économique</u> Rentrées fiscales insuffisantes Dépenses et investissements importants Importations massives et produits non compétitifs	Déficit intérieur Déficit extérieur Endettement en devises Politique monétaire : arbitrage entre inflation ou appréciation	Politiques d'inspiration néolibérales : discipline fiscale, Ouverture commerciale Financement partiel par endettement	Résorption lente des déficits, d'où creusement de l'endettement Problème du financement par dette (charge d'endettement sur l'avenir)

Tableau : auteur

(1) Pertes activités : perte de PIB, d'emplois et de rentrées fiscales

(2) Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Les problèmes possibles posés par les solutions apportées par les programmes de reconstruction sont de trois types :

- problèmes de diagnostic : perception erronée des besoins, sous-estimation,
- problème de conception du programme : préconisations dérivant d'un diagnostic erroné, mal pensées quant aux priorités, à leur séquençage, aux méthodes à mettre en œuvre.
- problèmes de mise en œuvre : coordination defectueuse, programme non suivi, incompétence dans l'application, interruption du fait d'insuffisance de fonds (exemple survenus entre les différentes phases de DDRR).

Notons que ce tableau, qui permet de récapituler nos observations, ne peut faire apparaître les interactions, ni de discerner les points névralgiques où les programmes devraient se concentrer pour être efficaces, ce que nous allons faire par la suite.

Nous allons voir en quoi les problèmes décelés peuvent nuire à l'efficacité des programmes de reconstruction dans le chapitre suivant, à la fois en tentant de mesurer cette efficacité et en analysant les déterminants de celle-ci.

Chapitre 9

Appréciation de l'efficacité des programmes de reconstruction : évaluation et analyse critique

Apprécier l'efficacité des programmes de reconstruction dans les contextes post-confliktuels, ce n'est pas seulement évaluer cette efficacité, c'est aussi en rechercher les causes dans une perspective d'économie du développement.

Tous les éléments que nous avons passés en revue prennent maintenant sens par rapport à cette recherche : on ne peut pas apprécier l'efficacité d'un programme de reconstruction dans un tel contexte :

- sans connaître ce contexte, ce qui nécessitait d'en décrire les caractéristiques économiques particulières (deuxième partie, chapitres 4 à 7), elles-mêmes conditionnées par la connaissance des causes des conflits et par le passage d'une économie de guerre à une économie de paix (d'où la première partie, chapitre 1 à 3),
- et sans avoir une idée précise des programmes de reconstruction, ce qui nécessitait d'en comprendre les dispositifs et la façon dont ils se mettent en place, les acteurs qui y interviennent, le contenu de ses programmes et les méthodes utilisées (chapitre 8).

Nous allons donc à la fois :

- d'abord évaluer cette efficacité : les programmes sont-ils efficaces, atteignent-ils leurs objectifs ?
- et expliquer en quoi ils sont efficaces ou non, c'est-à-dire en rechercher les causes par une analyse qualitative.

Que cette évaluation de l'efficacité des programmes de reconstruction soit quantitative ou qualitative, il convient de souligner qu'elle se heurte à de nombreuses difficultés d'ordre méthodologique et d'ordre pratique.

1) Concernant l'objet de l'évaluation, la première difficulté dérive de la complexité des dispositifs de redressement économique mis en œuvre. Un programme de reconstruction économique fait partie d'un processus global qui l'articule à plusieurs volets imbriqués, ou, pour reprendre notre approche, à d'autres piliers (sécurité, politique, capacités institutionnelles et accès aux droits¹¹⁹). Aussi une difficulté de l'évaluation réside dans le fait que l'échec ou le succès plus ou moins prononcé d'un retour à une paix durable est difficilement attribuable à telle ou telle des parties du processus puisqu'il s'agit d'un programme d'ensemble, mené dans une perspective holistique. Le plan de redressement économique peut ne pas aboutir à un succès, non parce qu'il a été mal conçu ou mal appliqué, mais que, par ailleurs, d'autres éléments ont interféré sur les conditions de son succès. On peut construire des routes, si personne ne les emprunte du fait de l'insécurité, elles ne servent à rien, aucun effet d'entraînement sur les échanges économiques n'en résulte.

Cette première observation rejoint les considérations d'Edgar Morin sur la pensée complexe et la nécessité, dans le processus de connaissance de concilier abstraction et référence au contexte de façon à éviter d'extraire l'objet d'étude de son contexte et d'en comprendre les interactions inhérentes à la multi dimensionnalité des phénomènes (E. Morin, 1982). Etant donné que nous sommes dans un ensemble complexe (au sens de *complexus*, ce qui est relié ensemble), l'évaluation est nécessairement globale.

2) De plus, à l'intérieur du programme de redressement économique, la façon dont est construit le dispositif d'intervention rend difficile, voire impossible, l'évaluation des composantes du seul champ économique. Comme nous l'avons montré, certains acteurs interviennent dans plusieurs secteurs simultanément, certains secteurs sont investis par des acteurs différents et certains problèmes relèvent de plusieurs secteurs en même temps (*supra*, chapitre 8). Il est difficile d'attribuer un résultat à tel ou tel acteur, même s'il reste toujours possible d'évaluer l'efficacité d'un projet particulier. Mais ni le PNUD, encore moins une ONG, ne sont un ministère : une opération réussie dans une région ou une localité, ne présume pas du succès pour un secteur entier. Un acteur peut être satisfait de son projet, avoir obtenu de bons résultats, mais l'ensemble du secteur n'en est pas pour autant redressé.

Un programme étant constitué de la somme d'initiatives et de projets plus ou moins coordonnés, il est quasi impossible pour avoir une vision de l'efficacité du tout de procéder à l'évaluation des centaines, voire des milliers de projets réalisés par chaque acteur avec ses

¹¹⁹ Voir *supra*, chapitre 7, § 3.

propres méthodes, dans un pays et sur plusieurs années. Au Cambodge en 2004, 200 ONG internationales et 400 locales géraient 80 millions de dollars d'aide sur 5 000 projets et cela ne représentait qu'environ 16% des fonds engagés (S. Trannin, 2005).

De plus, la somme de tous les projets agricoles menés dans le pays ne nous dirait pas si le secteur s'est développé dans sa totalité, en dépit des succès éventuels des microprojets, car cette multitude de projets ne représentent jamais la totalité de l'activité agricole. Un projet peut avoir un impact positif au niveau microéconomique. Il ne s'agit donc pas d'évaluer tel ou tel acteur ou tel ou tel projet en particulier, ou la somme de ceux-ci du fait de la juxtaposition des démarches liée à la multiplicité de ces acteurs et de ces projets. Aussi, il est nécessaire de procéder à une évaluation d'ensemble. Cette approche globale induit des limites, mais offre un intérêt que les évaluations partielles ne donnent pas, pas plus d'ailleurs que leur simple addition.

3) Néanmoins, dans un deuxième temps, au vu du constat global de départ, une analyse plus qualitative devra compléter cette évaluation globale pour en rechercher les causes.

4) Le retour à la paix génère un certain nombre d'améliorations du seul fait de la cessation des combats (supra, chapitre 5, introduction). De plus, le redémarrage de l'économie se fait en partie spontanément et il est difficile de distinguer ce qu'apporte un programme de reconstruction de ce qui relève du retour à la paix. Comme nous l'avons vu au sujet du plan Marshall, selon Abelschauser (1993, p 415 s), la reprise allemande était déjà amorcée avant le démarrage du plan (cf. annexe, « le plan Marshall comme modèle de programme de reconstruction », § 2.3), ce qui signifie qu'il existe des capacités de redressement internes, variables selon les pays et leur situation. Là encore, cela rend difficile d'attribuer au programme ou à ces capacités le succès ou l'échec de celui-ci et par conséquent l'évaluation de son efficacité, à moins de considérer que l'ingéniosité d'un programme de redressement est précisément de savoir tirer parti de cette dynamique interne, de la susciter, de l'entretenir et de l'utiliser. Dans cette optique, nous pouvons avancer que l'évaluation à partir d'indicateurs globaux reste pertinente.

5) Ajoutons que nous ne cherchons pas à évaluer seulement l'efficacité de l'aide, mais l'efficacité des programmes de reconstruction, dont l'aide et sa mise en œuvre ne constituent qu'une partie, certes importante. En effet, le résultat des programmes est aussi lié à l'efficacité de l'action du gouvernement, de l'administration et des capacités d'initiative du secteur privé,

comme le succès de ces acteurs est lié à l'efficacité de ces programmes. Le redressement économique est un problème concernant toute la société. Si l'efficacité des programmes ne se ramène pas à l'efficacité de l'aide, elle doit s'apprécier dans une démarche globale ou par des indicateurs agrégés pour les mêmes raisons que la quatrième remarque : compte tenu de l'état des pays sortant de conflit, démunis de ressources, l'efficacité des programmes tient beaucoup au dispositif d'aide. De plus, cela ne dispense pas ensuite de rechercher dans les conceptions et les méthodes employées dans les projets ce qui a pu constituer un facteur de succès ou d'échec.

6) Dans son récent rapport sur l'évaluation de la politique française d'aide au développement, la Cour de comptes résume assez bien l'accord de la plupart des spécialistes du développement sur l'efficacité de l'aide. Ceux-ci s'accordent « pour estimer que le degré d'efficacité macroéconomique [de l'aide] dépend à la fois du caractère propre des pays aidés (qualité des politiques économiques, existence d'une bonne gouvernance, capacité d'absorption de l'aide, existence ou non d'une dynamique de développement), des modalités de l'aide elle-même (prévisibilité, régularité, ajustement aux cycles économiques) et surtout, de son degré d'appropriation par les bénéficiaires (implication des administrations et des populations locales, perception de la légitimité de l'aide, etc.) » (Cour des Comptes, 2012, p 69).

Le problème est que dans le cas des économies post-confliktuelles, les quatre caractères propres aux pays aidés qui permettent cette efficacité sont rarement présents. De façon générale, quand ces conditions sont réunies dans un pays, l'aide devient accessoire, elle ne sert que d'accélérateur de développement, l'essentiel des problèmes étant déjà réglés. De plus les trois premières conditions (qualité des politiques économiques, bonne gouvernance, capacité d'absorption) amènent pratiquement la quatrième (dynamique de développement) si on y ajoute un secteur privé prenant des initiatives. Si on fait de ces caractéristiques d'efficacité un critère d'octroi de l'aide, cela revient à aider ceux qui en ont le moins besoin. A l'inverse, si on aide les pays qui en ont vraiment besoin (et donc qui ne présentent pas les caractères énumérés), l'aide sera peu efficace. Ceci permet de poser le dilemme de l'aide qui revient à choisir entre une aide efficace mais relativement inutile et une aide utile mais relativement inefficace !

En fait, cela doit surtout orienter notre attention sur ces caractères de l'efficacité qui doivent être restaurés en priorité, problèmes que nous avons déjà repérés (chapitre 6), notamment au sujet des capacités d'absorption et des institutions et sur lesquelles nous reviendrons. Dans les

États fragiles sortant de conflit, les conditions mêmes du développement manquent à leur économie. La déficience des structures administratives et du fonctionnement des services publics, caractéristique de ces États et déterminant des conflits, pose en effet le problème des capacités d'absorption de l'aide. Pour cette raison, un des principaux problèmes est que ces économies puissent profiter du dispositif mis en place par la communauté internationale, dont la configuration a été décrite au chapitre 8. L'évaluation doit se montrer attentive à ce que ces conditions de l'efficacité de l'aide soient elles-mêmes des objectifs.

Hoeffler et al. (2010, p 29) établissent que l'aide a peu d'efficacité dans les pays post-confliktuels où la violence se maintient. Ils suggèrent donc d'allouer l'aide aux pays en paix. Ici encore, c'est aider ceux qui en ont le moins besoin. Il faudrait plutôt en déduire qu'il faut renforcer la sécurité et soutenir le processus politique et économique.

7) Nous sommes dans un processus d'ajustement perpétuel. Ainsi, nous avons souligné l'évolution des modalités d'interventions de l'ONU dans le cadre des opérations de maintien de la paix ou de la Banque mondiale, ou celle des méthodes utilisées dans le cadre des opérations DDRR. Evaluer des projets passés, c'est parfois évaluer des méthodes dépassées. Mais la réflexion est toujours à l'œuvre et renouvelle l'approche critique que des économistes ont déjà eu, elle représente un travail de remise en cause et de remise en perspective permanent, dont le rôle est d'alimenter le regard que les acteurs du développement posent sur leur travail et dont la finalité est de l'améliorer. C'est dans cet état d'esprit que nous nous situons, pour contribuer à une réflexion en cours, dans un cadre qui évolue. L'évaluation n'est pas plus statique que son objet. C'est une analyse critique à un moment donné d'un processus continu. La difficulté ici, est que l'évaluation porte aussi sur l'évolution, dans la mesure où nous parvenons à la saisir.

8) Une difficulté supplémentaire induite par le temps est que l'impact d'un programme a des effets plus ou moins profonds à mesure que le temps passe (à la fin du projet, un an, deux ans après...). Certains projets peuvent avoir un effet structurel progressif, alors que d'autres peuvent voir leurs effets s'estomper rapidement. Les programmes concernant les pays que nous avons sélectionnés n'interviennent bien sûr pas au même moment dans le temps. C'est pourquoi nous avons retenu les programmes ayant un recul d'au moins cinq ans, l'idéal étant plutôt dix si on se réfère aux analyses de la Banque mondiale (Collier et al., 2003).

Ces difficultés, notamment les quatre premières, nous amènent à procéder à une évaluation globale des programmes pour juger de leur efficacité, d'abord par une approche quantitative, ensuite en recherchant de façon plus qualitative les causes des résultats obtenus, ce qui pourra nous mener à d'éventuelles préconisations pour les programmes futurs.

1. Evaluation quantitative des résultats des programmes de reconstruction

Il s'agit tout d'abord de procéder à l'évaluation de l'efficacité des programmes de reconstruction en recherchant des indicateurs quantitatifs permettant d'apprécier si un pays est sur la voie d'un redressement durable. Nous tenterons ensuite quelques corrélations entre variables et la construction d'un modèle, sachant que le matériau statistique est malheureusement pauvre et souvent peu fiable dans ce type d'économie. Enfin ce travail sera l'occasion d'une approche critique de certains travaux académiques développés sur ce thème.

1.1. Recherche d'indicateurs de succès ou d'échec des programmes et difficultés pratiques

Rappelons que l'efficacité se mesure en rapprochant des résultats obtenus d'objectifs fixés (Martinet et Silem, 2008). Il s'agit ici d'évaluer des résultats globaux chiffrés et de trouver un ou des indicateurs qui reflètent le redressement économique. Un programme de reconstruction ne se limite pas seulement à la reconstruction physique du pays, mais à son redressement économique (concept de *recovery* en anglais). Les programmes tentent de restaurer des conditions satisfaisantes dans le domaine économique et constituent une contribution au processus plus large de retour à la paix. Aussi, il ne s'agit pas d'évaluer le retour à la paix lui-même, mais de rester dans le champ économique. Un programme de redressement peut avoir été très bien pensé et mis en œuvre, mais échouer pour des raisons extérieures, non économiques. C'est par rapport à la capacité des programmes à résoudre les problèmes des sociétés post conflictuelles que nous avons fait apparaître que nous allons juger de leur efficacité.

Précisons que cette analyse peut difficilement procéder à des mesures sur l'efficience des programmes, en entendant par « efficience » le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus (Martinet et Silem, 2008). En effet, il est impossible de connaître précisément la combinaison de moyens engagés par la totalité des acteurs qui ont contribué au programme dans un pays, de même qu'il est difficile d'attribuer le résultat global des

programmes à un des multiples acteurs de l'aide extérieure, au gouvernement, à l'administration ou aux initiatives de la population.

Nous allons donc rechercher des indicateurs quantitatifs permettant d'apprécier si un pays est sur la voie d'un développement durable. Le but étant d'expliquer les résultats des programmes de reconstruction, et par là, leur efficacité, choisissons d'abord un ou plusieurs critères de succès ou d'échec de ces programmes, puis nous tenterons d'en identifier les variables explicatives.

Cette approche quantitative se heurte à des difficultés pratiques :

- du fait de la faiblesse de l'appareil d'État ou de l'inexistence de cet État avant le conflit (Timor-Leste, Kosovo, Soudan du Sud, Bosnie-Herzégovine), les données statistiques sont en partie absentes ou peu fiables, voire inexistantes.
- Les chiffres de la situation de référence (par exemple dernière année pleine avant la guerre) peuvent manquer pour ces raisons également ou avoir peu de sens du fait de la longueur du conflit (cas des conflits de plus de quinze, vingt ou trente ans, comme l'Afghanistan, l'Angola, le Sri Lanka, le Mozambique ou le Cambodge).
- Ainsi, pour les quatorze pays de notre base de données sélectionnés selon les critères décrits au chapitre 1 (§ 3), nous avons retenu dix-neuf variables à des fins descriptives et de calculs. Sur les séries chronologiques débutant avec la fin du conflit armé pour chaque pays, soit un total de 3249 données, il en manquait 766, soit environ un quart (23,6%). Nous en avons éliminé six pour lesquelles les données étaient trop lacunaires (notamment les taux de chômage, de scolarisation et les recettes fiscales en pourcentage du PIB), de façon à obtenir des séries complètes. Bien que nous les ayons retenues dans notre base, nous n'avons pas non plus utilisé les variables sur le service de la dette restant relativement incomplètes sur certains pays (service de la dette en pourcentage des exportations et en pourcentage du PNB). Certaines séries, comme les budgets militaires ou les dépenses sociales, n'ont pu être réunies (y compris sur des bases spécialisées comme celle du *Correlates of war Project* ou sur les sources nationales pour les dépenses militaires). Les statistiques sur l'évolution de la population vivant sous le seuil de pauvreté, indicateur à notre avis le plus significatif du redressement, n'a pu être trouvé non plus. Nous avons retenu un recul d'au moins cinq ans (en fait six) pour les conflits de façon à juger du redressement sur plusieurs années.

Compte tenu de ces réserves, nous passons en revue plusieurs façons de procéder à l'évaluation du succès des programmes de redressement.

1.1.1. Retrouver le niveau de PIB antérieur au conflit

Retrouver un niveau antérieur au conflit pour le PIB ou le PIB par habitant signifie être revenu à l'activité économique avant les destructions dues à ce conflit. Cette méthode se heurte à plusieurs problèmes :

- La signification de ce chiffre est relative à un environnement ou une époque. Même s'il est possible de raisonner en monnaie constante, le niveau des pays de même catégorie au moment du déclenchement du conflit a généralement considérablement évolué. Le cas du Cambodge, comparé à celui de ses voisins thaïlandais ou vietnamien, montre que le niveau de développement du pays n'a pas évolué avec celui de la région. Le pays doit à la fois retrouver au minimum le niveau antérieur au conflit et rattraper la croissance que ses voisins ont connue pour que son niveau de développement puisse être correctement apprécié. Tout pays ayant connu un conflit a nécessairement décroché de la moyenne des pays ayant un niveau de développement comparable ou de ses voisins économiques au moment du déclenchement du conflit (sauf si ses voisins sont eux-mêmes en conflit).
- Si le conflit a été long ou récurrent, la comparaison avant/après conflit perd d'autant plus son sens.
- Ajoutons qu'un accroissement du PIB ne profite pas nécessairement à la population de façon uniforme, notamment aux populations les plus vulnérables, ce qui serait souhaitable. Compter sur un effet de ruissellement ciblé sur ces populations est relativement hasardeux. Un tel accroissement ne résout donc pas nécessairement un des problèmes graves des sociétés post-confliktuelles qui est celui de la forte proportion de la population sous le seuil de pauvreté.
- De plus, la forte proportion d'économie informelle dans toutes les économies que nous étudions limite la portée du PIB. Mais celui-ci constitue au moins un indicateur de la croissance du secteur formel.
- Retrouver le niveau antérieur au conflit consiste seulement à se remettre dans les conditions économiques qui ont généré le conflit.
- Toutefois, dans une dynamique de redressement, cet indicateur permet au moins de marquer une étape. Une stagnation sous le niveau d'avant le conflit serait un indicateur d'échec. Ce type d'indicateur peut donc donner une idée du parcours suivi, en signalant un seuil, une première étape dans le processus de reconstruction.

- D'après les calculs de Hoeffler et al. (2010), la moyenne des conflits civils est de huit ans, avec une perte de croissance de 1,6% par an, alors que le gain de croissance après-guerre est de 0,97% pendant la première décennie en moyenne. En supposant que cette tendance se prolonge, le pays retrouve son niveau de PIB d'avant le conflit après n années, n étant tel que :

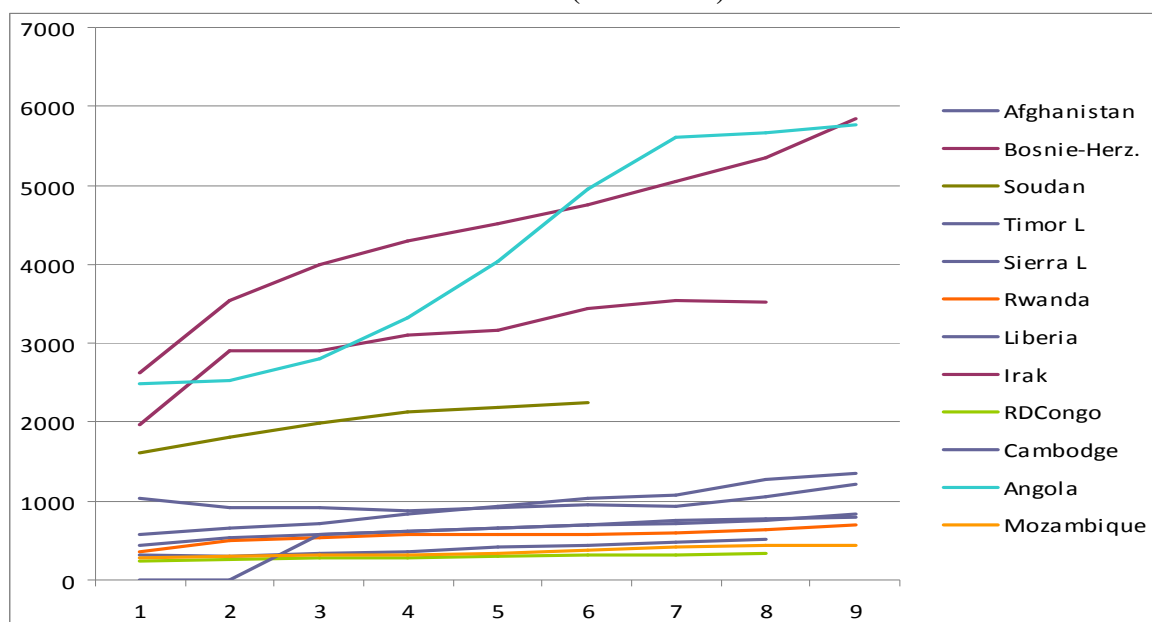
$$(1,016)^8 = (1,0097)^n \text{ soit : } n = 14$$

Soit quatorze ans après la fin de la guerre et vingt-deux ans après son déclenchement. Cette estimation moyenne ne prend pas en compte les pertes en patrimoine, sinon indirectement par la non production occasionnée. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que ce seuil, pourtant insuffisant, soit rapidement atteint.

Malgré ses limites, nous pouvons cependant observer comment se comporte le PIB par habitant, cela permettra aussi de relativiser l'apparent redressement de certains pays comme le Rwanda, dont la croissance économique vive sur de nombreuses années a été en partie absorbée par une croissance démographique forte.

Analysant les programmes de redressement économiques dans les contextes post-confliktuels, nous basons toutes nos séries statistiques sur l'an 1 de la reconstruction, et non sur des périodes générales où l'après conflit est plus ou moins entamé. De cette façon, les phénomènes propres aux périodes post-confliktuelles apparaîtront avec plus de netteté.

Graphique 5 : PIB par habitant en PPA (en ordonnée) pour les premières années suivant le conflit (en abscisse)



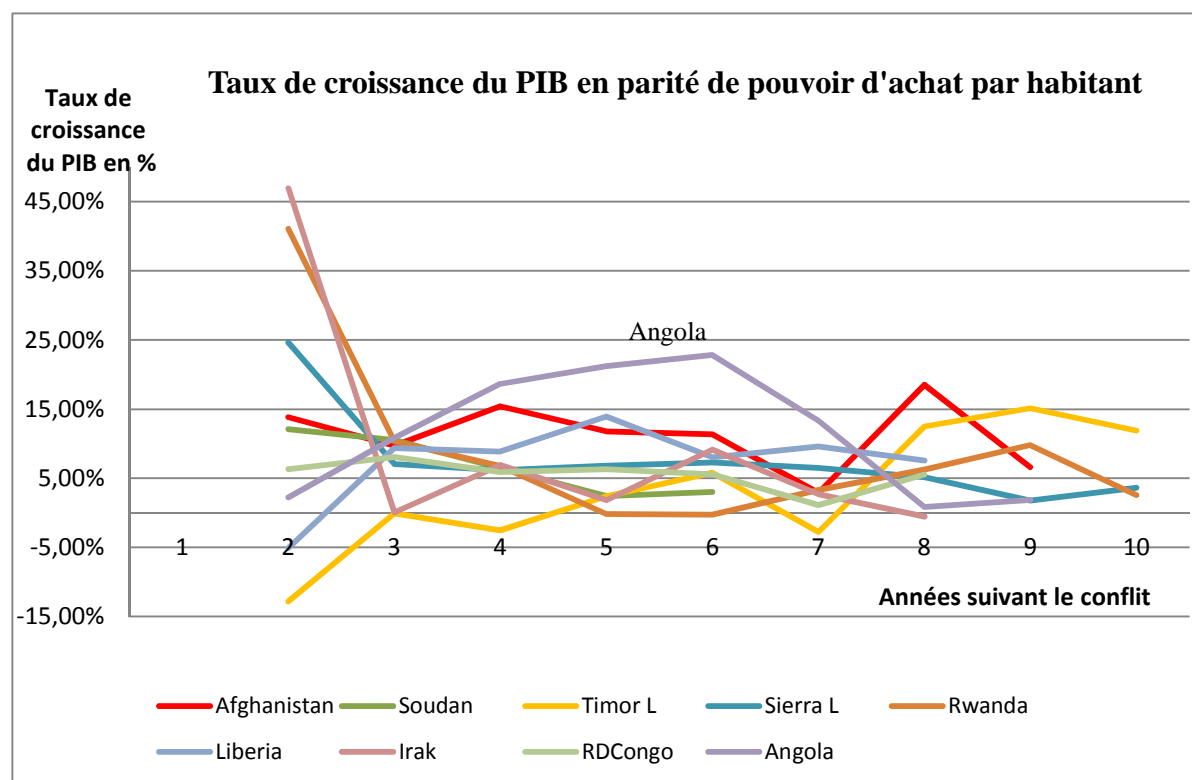
Source : Banque mondiale, Graphique de l'auteur

En dehors de l'Angola, de l'Irak, du Soudan et de la Bosnie qui constituent des cas particuliers, les trois premiers étant producteurs de pétrole, le quatrième étant un pays relativement développé avant le conflit, les PIB par habitant restent faibles, sous la barre des 1 500 dollars par habitant et par an en parité de pouvoir d'achat. Le Kosovo et la Somalie sont absents, le premier parce que son indépendance remonte à 2008, le second parce que les données n'existent pas.

L'analyse des taux de croissance, comme celle des PIB par habitant, doit être interprétée avec précaution :

- les taux très élevés de la première année traduisent la simple reprise de l'activité après les combats ;
- les séries sont surtout marquées par leur caractère irrégulier : s'agit-il de l'impact de variables exogènes comme l'aide ou le retour des populations déplacées. Nous tenterons des régressions pour le tester ;
- La principale réserve concerne la fiabilité de cet indicateur et du précédent dans des pays où une part importante de l'activité économique est informelle.

Graphique 6 : Taux de croissance du PIB en parité de pouvoir d'achat



Source : Banque mondiale, Graphique de l'auteur

Tableau 52 : Taux de croissance du PIB par habitant en PPA.

	Afghanistan	Bosnie	Soudan	Timor Leste	Sierra Leone	Rwanda
1						
2	13,83%	34,54%	12,09%	-12,80%	24,61%	41,05%
3	9,72%	13,36%	10,53%	-0,09%	7,06%	10,29%
4	15,38%	7,47%	6,45%	-2,53%	6,20%	6,79%
5	11,76%	5,09%	2,44%	2,39%	6,81%	-0,16%
6	11,35%	5,21%	3,05%	5,80%	7,30%	-0,26%
7	2,91%	6,22%		-2,74%	6,50%	3,30%
8	18,49%	5,99%		12,46%	5,16%	6,26%
9	6,58%	9,12%		15,11%	1,80%	9,78%
10		8,50%		11,88%	3,63%	2,59%

	Liberia	Irak	RDC	Cambodge	Angola	Mozambique
1						
2	-5,07%	46,87%	6,30%		2,23%	7,03%
3	9,40%	0,05%	8,09%		10,85%	5,02%
4	8,85%	6,90%	5,90%	8,01%	18,64%	1,63%
5	13,91%	1,85%	6,33%	5,92%	21,19%	6,11%
6	8,03%	9,14%	5,57%	4,57%	22,80%	9,37%
7	9,60%	2,69%	1,15%	5,16%	13,33%	9,53%
8	7,57%	-0,53%	5,52%	4,22%	0,83%	6,98%
9				11,34%	1,87%	0,64%
10				9,13%		11,43%

Source : Banque mondiale. Tableaux de l'auteur

1.1.2. Atteindre un niveau satisfaisant pour un indicateur

- La baisse **du taux de chômage**. Il est également possible de juger du succès par la résorption du chômage : l'inactivité est source de précarité et de pauvreté, terreau favorable au développement des conflits.
- Mais ici encore, la très forte part de l'économie informelle des pays sur lesquels nous travaillons donne à ce taux peu de signification par rapport à celle qu'il a dans les pays développés. En Afrique, A. Rosanvallon avance même que ce concept de chômage, repris par la quasi-totalité des institutions internationales, n'a aucun sens et que la définition du BIT est inapplicable car inadaptée¹²⁰ (A. Rosanvallon, 2012, p 137). Nous pensons cependant qu'une baisse du taux de chômage peut signifier à la fois une formalisation de l'économie ou une augmentation de l'activité. Dans un cas comme

¹²⁰ Les individus en âge de travailler et sans emploi formel sont trop pauvres pour rester sans occupation. Le critère de non-activité du BIT (ou « règle de l'heure ») ne s'applique pas et ils ne sont pas comptabilisés comme chômeurs au sens du BIT. Les enquêtes pauvreté montrent que les taux de chômage les plus bas concernent les populations les plus pauvres.

dans l'autre, cet indicateur est positif du point de vue du rétablissement. Les séries statistiques sont lacunaires, voire absentes, dans la plupart des pays.

- L'**IDH** peut également constituer un indicateur pertinent, dans la mesure où il intègre des éléments reflétant l'accès de la population aux *entitlements* définis par Sen et auxquels nous avons fait référence comme indicateurs d'analyse des situations. Mais outre le problème de sa disponibilité¹²¹, l>IDH rend imparfaitement compte de la résorption des inégalités et des situations de pauvreté (quoiqu'il le fasse de façon indirecte), ces situations qui peuvent mener à des tensions, voire des extrémités. En outre, c'est un indicateur de long terme qui présente une inertie très importante dans le cadre des économies post-confliktuelles et, pour cette raison, il est à notre avis inadapté : le temps de remise sur pied du système éducatif, le rattrapage des cohortes non scolarisées passées à l'âge adulte, l'allongement progressif de la durée de vie sont des indicateurs qui ne peuvent évoluer que très lentement du fait qu'il s'agit de moyenne et que ces phénomènes prennent du temps. L>IDH n'enregistrera que très faiblement ce qui représente des progrès considérables dans une économie sortant de conflit. Il faut donc des indicateurs plus sensibles et plus adaptés.
- Les mesures des discriminations à l'encontre d'un groupe et des pertes d'*entitlements* qui leurs sont liées sont pertinentes pour juger de leur résorption. Mais elles sont difficilement réalisables pour les raisons évoquées ci-dessus, ce que nous avons déjà souligné à l'occasion de notre étude sur les causes des guerres civiles¹²².
- Le suivi du **taux de pauvreté** se place dans la perspective des approches pertinentes que nous avons retenues pour analyser la complexité des situations post-confliktuelles. Mieux que le taux de chômage, inadapté du fait des emplois informels, et que le PIB, qui ne prend pas en compte l'économie informelle, le niveau de la population vivant sous le seuil de pauvreté est un indicateur pertinent pour apprécier le redressement.
- La résorption de la pauvreté apparaît à la fois comme un but et un moyen, un but en soi car elle signifie la restauration de capacités (au sens de A. Sen) et un moyen, puisqu'elle favorise la paix en atténuant les tensions. Quelle que soit la façon dont cette population diminue, effet de ruissellement ou politique publique ciblée, c'est un résultat qu'un programme de reconstruction doit s'attacher à poursuivre, en tous cas un indicateur de son succès.

¹²¹ L>IDH n'existait pas quand le conflit a commencé en Afghanistan, en Angola, au Mozambique ou au Sri Lanka par exemple, même s'il est possible de le reconstituer.

¹²² Nous avons présentées un tableau des mesures possible de ces discriminations dans notre première partie chapitre 2, § 3.2., « Inégalités horizontales et inégalités verticales ».

Le point délicat serait de définir un niveau de pauvreté acceptable, pour lequel les tensions représentent peu de risques de dégénérer en conflit armé. Ceci suppose de savoir d'une part le seuil à partir duquel un ménage est déclaré pauvre, d'autre part, à partir de quel pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté les risques de conflit se réduisent significativement¹²³. Mais la perception de la pauvreté et celle de son étendue varient selon les pays, ce ne sont pas les mêmes en Bosnie et au Mozambique. Indépendamment de la question de la relativité du seuil de pauvreté qui peut se résoudre par un seuil défini par chaque autorité nationale (ce qui est souvent le cas), il est illusoire et surtout inadapté de fixer un seuil en termes de pourcentage de la population. C'est statistiquement possible, on peut mener une étude quantitative sur un seuil d'étendue de la pauvreté à partir duquel les conflits deviennent plus fréquents. Il est même évident que ce seuil existe statistiquement, certains spécialistes l'ont peut-être déjà calculé, mais il n'a aucune signification, sauf à croire que toutes les sociétés fonctionnent uniformément. Ce n'est pas de savoir que, dès lors que la population vivant sous le seuil de pauvreté dépasse 58 %, le risque de déclenchement d'un conflit croît de 32%, qui fera que pour une société donnée, on pourra considérer être à l'abri d'un conflit si la population sous ce seuil est à 43% ou qu'un conflit est imminent parce qu'on est à 59%. Cela peut avoir une fonction de clignotant dans une perspective de prévention, mais le fait d'enclencher une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté devrait en être indépendant.

1.1.3. Construire un contrefactuel à des fins comparatives

- Une comparaison pourrait se faire avec les pays sortant de guerre civile et n'ayant pas bénéficié d'un programme de reconstruction activement soutenu par la communauté internationale. Mais ces pays ont généralement procédé eux-mêmes à des programmes de reconstruction (exemple, la Russie en Tchétchénie). Quels que soient les résultats obtenus, ils le seront par des politiques économiques variant d'un pays à l'autre. Ceci rend impossible toute comparaison, puisqu'il n'y pas un modèle (celui de la communauté internationale) contre un autre, unifié (celui des pays ayant fait leur propre programme), mais contre plusieurs autres. C'est statistiquement faisable en intégrant dans notre base de données des pays ayant connu une guerre civile depuis la

¹²³ Ce problème soulève une question éthique, car définir un niveau de population vivant dans la pauvreté sans présenter de risque de contestation est un indicateur que certains régimes politiques peuvent utiliser pour mieux écraser une partie de leur population.

fin de la Guerre froide mais pas d'intervention de la communauté internationale. En supposant qu'ils se relèvent moins vite que les autres, ce résultat ne pourrait être interprété systématiquement en faveur des autres, puisque certains de ces pays auront pu connaître un taux de croissance ou une restauration des capacités institutionnelles supérieure à celle des autres. Surtout cela n'aurait pas de signification pour certains pays tels que l'Inde ou la Russie, voire le Myanmar, par exemple, où un conflit peut toucher une petite partie du territoire sans affecter le reste. Son taux de croissance n'en est que marginalement modifié. Les réparations peuvent même avoir un effet d'entraînement sur le reste de l'économie.

- Encore serait-il possible d'imaginer une étude sur une typologie des mesures prises pour se relever d'un conflit civil sans intervention extérieure. Mais ce projet serait irréalisable pour deux raisons : du fait du manque de données (chiffrées ou non). Ce type de pays refuse l'aide par souci d'indépendance et de souveraineté, parfois parce qu'il s'agit de régimes politiques relativement fermés ou autoritaires. La deuxième raison est qu'il y a un nombre relativement peu important de pays dans cette situation, la plus grande partie des conflits civils ayant été investis sur les vingt dernières années. L'échantillon serait très faible et le contenu peu fiable.

1.1.4. Raisonner en dynamique et non en statique

- Le critère du redressement ne peut se limiter à un critère statique passé. Ce qui est en jeu, c'est une dynamique de développement contre une dynamique de conflit : c'est davantage en évaluant une dynamique de développement que le redressement peut être jugé. Si la population voit des progrès susceptibles d'instaurer une dynamique pacifique ou non, si le niveau de vie progresse, si les services publics se développent, si la sécurité et la confiance reviennent, le développement l'emporte sur le conflit. L'important n'est pas d'avoir tous les services publics essentiels, l'important est qu'ils réapparaissent, qu'ils se développent, qu'ils s'améliorent progressivement pour permettre à la population de supporter des temps difficiles et de participer à ce mouvement. Le côté moral du redressement est essentiel dans cette dynamique qui s'inscrit dans la durée : il contribue à la restauration du capital social, parce qu'il s'agit d'un progrès collectif, effectué par la société. Le taux de population sous le seuil de pauvreté doit ainsi être jugé, non par son niveau, mais par son évolution.
- De même, le taux de retour des réfugiés et déplacés est particulièrement significatif de la perception d'une amélioration de la situation, au niveau de la sécurité et de la

confiance dans l'avenir, dès lors que ce retour n'est pas forcé (expulsion d'un pays, tensions provoquant des déplacements contraires aux précédents...). Le phénomène du déplacement long caractérise les situations de peur et de manque de confiance, comme nous l'avons montré (chapitre 6, § 1.4). Bien sûr, cet indicateur reflète beaucoup plus qu'une amélioration de la santé économique du pays, il en révèle aussi la santé politique et sécuritaire.

- Ces deux indicateurs, population sous le seuil de pauvreté et retour des populations déplacées, et leur évolution constituent deux clignotants précieux et complémentaires pour évaluer l'amélioration des contextes post-confliktuels et, par conséquent, l'efficacité des programmes de reconstruction.
- Précisons que le **seuil de pauvreté** peut s'apprécier soit à partir de 1,25 \$ par jour en parité de pouvoir d'achat (critère de la Banque mondiale réévalué en 2007), soit à partir d'un seuil national, cette deuxième statistique étant plus rarement disponible, quoique plus pertinente en général car relative et adaptée (cf. ci-dessus).

En fait, nos recherches ne nous ont pas permis de trouver des séries complètes pour l'ensemble des pays sélectionnés dans notre base de données. La Banque mondiale, notamment, procède à des sondages sur les ménages à partir des données fournies par les agences de statistiques des pays concernés et son réseau d'agences locales. Ces enquêtes ont lieu tous les cinq à dix ans, voire moins, et interviennent de façon irrégulière par rapport à la fin des conflits. Le Kosovo et la Somalie ne sont pas dans les 127 pays en développement de la base de données « Povcal » réactualisée en février 2012 pour la période 1981-2008. La seule enquête pour l'Angola remonte à 2000 (avant la fin du conflit), pour la Sierra Leone, il y a eu deux enquêtes en 1989 et 2003, pour la Bosnie, en 2001, 2004 et 2007. L'annexe 13 répertorie l'ensemble des enquêtes et leurs résultats sur 27 ans et illustre à nouveau la difficulté de réunir des statistiques à la fois continues et fiables.

Nous ne pouvons donc pas suivre l'évolution du pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté à partir du lancement du programme de reconstruction comme indicateur du redressement. Il n'est pas non plus possible de tester une corrélation entre l'évolution du taux de pauvreté et l'aide rapportée au PIB, pour voir si le montant relatif de l'aide a un impact sur la réduction de celle-ci.

Nous substituerons le **taux de mortalité infantile** (TMI) au taux de pauvreté : la baisse de ce taux reflète l'amélioration du niveau d'hygiène et de l'alimentation dans l'ensemble du pays et par conséquent le redressement de son économie et de son

administration sanitaire, ce qui est révélateur de l'amélioration de ses capacités d'absorption. De plus, nous savons que, de façon générale, la fécondité s'élève à mesure que le niveau de vie baisse. Enfin, Amartya Sen, dans un article justement intitulé « La mortalité comme indicateur de succès ou d'échec économique » (A. Sen, 1998) argumente en faveur du taux de mortalité comme bon indicateur du développement, du fait que son amélioration suppose à la fois des conditions sanitaires, un réseau médical (infrastructures et compétences), un accès général à ce réseau et des ressources pour le gérer. Si nous ajoutons que la restauration de services médicaux accessibles à tous ne peut être réalisée que dans un environnement sécurisé, nous retrouvons dans ces éléments une partie des cinq piliers qui conditionnent le retour d'une paix durable (sécurité, accès aux droits, restructuration étatique, reconstruction économique). Ces améliorations produisent des effets dans un délai relativement court à partir du moment où elles s'amorcent. En cas de détérioration, les effets sont également rapides, car ils touchent une partie des populations classées comme « vulnérables » (enfants en bas âge, femmes enceintes ou allaitantes, à côté des personnes âgées et handicapés).

Schéma 14 : Le taux de mortalité infantile comme indicateur du redressement

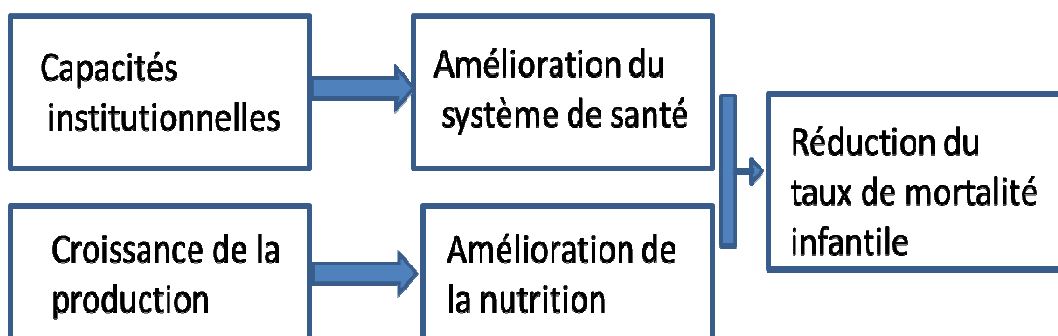
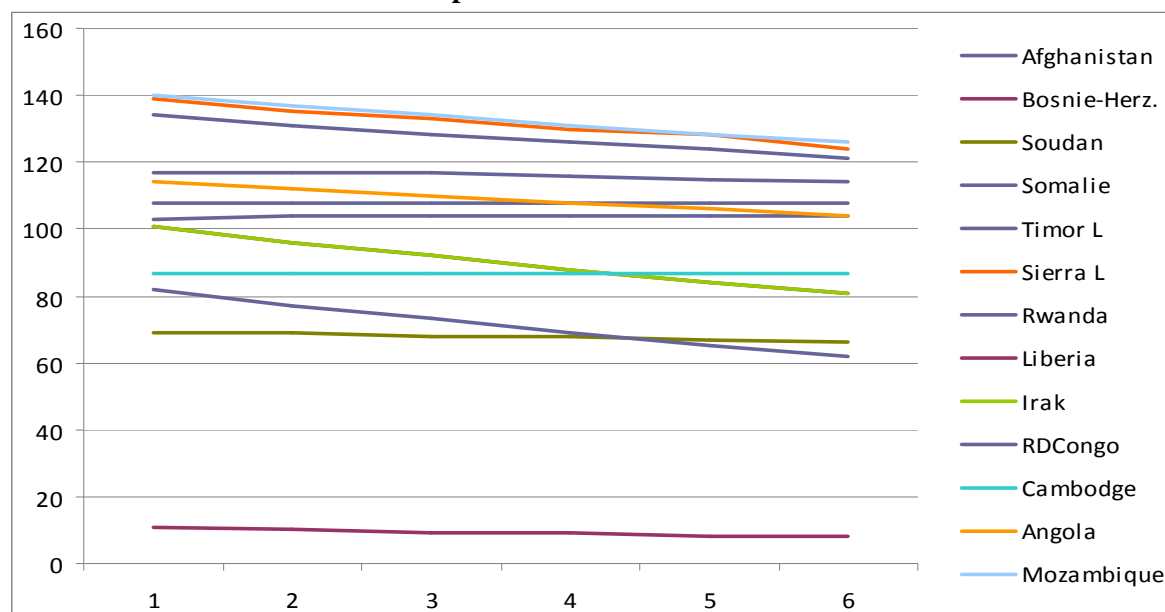


Schéma de l'auteur

Nous continuons de baser toutes nos séries statistiques sur l'an 1 de la reconstruction, et non sur des périodes générales où l'après conflit est plus ou moins entamé. Pour les quatorze pays de notre base de données, nous obtenons les courbes suivantes pour le TMI (exprimé en ‰) :

Graphique 7 : Evolution du taux de mortalité infantile pour les treize pays de la base de données à partir de la reconstruction



Source: Level & Trends in Child Mortality. Report 2011. Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UNICEF, WHO, World Bank, UN DESA, UNPD). Graphique de l'auteur

L'allure des courbes, toutes linéaires, montre que la source est indirecte : les données ont été retravaillées pour obtenir des tendances linéaires. Ces chiffres sont donc à prendre avec précaution, nous y reviendrons. Ils montrent une réduction relativement lente, mais encourageante, des TMI

- Il serait également possible de mesurer l'écart des performances de chaque pays par rapport aux **objectifs du millénaire pour le développement** (OMD). Nous ne retenons pas cette démarche, non parce que ces objectifs ne seraient pas pertinents pour le monde en développement, mais parce qu'ils ne le sont pas pour des pays sortant de guerres civiles, surtout si elles ont été longues. La qualité du redressement économique doit se juger d'après des indicateurs adaptés à la situation, compte-tenu des difficultés particulières que connaissent ces pays. Cela ne veut pas dire non plus que ces pays devraient renoncer à ces objectifs, mais simplement qu'ils ne sont pas adaptés à l'évaluation du phénomène de redressement.
- Un programme de reconstruction ne peut être efficace s'il n'a pour résultat de développer les **capacités administratives** globales d'un État. Le renforcement des capacités, préoccupation reconnue dans la communauté des donateurs, doit constituer un objectif prioritaire et être suivi dans l'évaluation.

L'OCDE propose quelques indicateurs dans la lignée de la déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra¹²⁴, notamment en termes d'alignement sur les budgets nationaux et d'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (OCDE, 2011). Le problème est que ces données sont peu utilisables : il s'agit de données collectées au cours de trois enquêtes en 2005, 2007 et 2010 (publiées respectivement en 2006, 2008 et 2011) qui ne permettent pas d'avoir le recul nécessaire pour analyser leur évolution à partir de la fin du conflit pour chaque pays. De plus, les enquêtes de 2005 et de 2010 concernent 32 pays dont seulement 5 font partie de notre groupe d'analyse (Afghanistan, Cambodge, RDC, Mozambique et Rwanda). S'y ajoutent 46 autres pays (dont 6 de notre groupe : Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Libéria, Sierra Leone, Soudan et Timor Leste) mais pour lesquels les données sont très lacunaires. L'étude de l'OCDE dresse cependant un portrait assez complet de la mise en œuvre des principes énoncés dans la déclaration de Paris et donne ainsi une tendance sur l'évolution des modalités de l'aide de façon générale. L'annexe 14 reproduit les principaux résultats concernant les indicateurs d'efficacité de l'aide. Malgré son intérêt, ce tableau porte sur un panel beaucoup plus vaste que celui de nos pays sortant de conflit et ne permet pas d'en tirer des conclusions quant à ce groupe particulier de pays, notamment du fait des limites évoquées ci-dessus.

Les indicateurs sur la qualité de la gestion publique ou les capacités institutionnelles et la gouvernance nous intéressent en premier lieu puisque nous voulons appuyer par les statistiques que l'efficacité de l'aide dépend des capacités d'absorption. La Banque mondiale avec le CPIA, l'IDA avec l'IRAI, l'AGI avec l'indicateur KKZ ou le BTI (Bertelsman Transformation Index, 119 pays), le WGI et l'ICRG notamment, proposent de tels indicateurs, dont certains composites. Nos recherches approfondies nous montrent qu'aucune base de données ne couvre la totalité de nos pays d'une part, ni ne donne, pour les pays disponibles, les indicateurs sur les années pour que nous étudions. Le CPIA, dont la méthodologie a été refondue en 2005 du fait de ses faiblesses méthodologiques antérieures (Court et al., 2007, p. 9), ne donne aucune statistique avant 2009 pour le Kosovo ou le Libéria, avant 2005 pour la Sierra Leone, le Rwanda ou l'Afghanistan et rien sur la Somalie ou, plus surprenant, sur l'Irak.

L'ICRG ne référence dans sa base ni l'Afghanistan, ni la Bosnie, pas plus que le Cambodge, le Kosovo, le Rwanda ni le Timor Leste. Ses indicateurs payants, auxquels

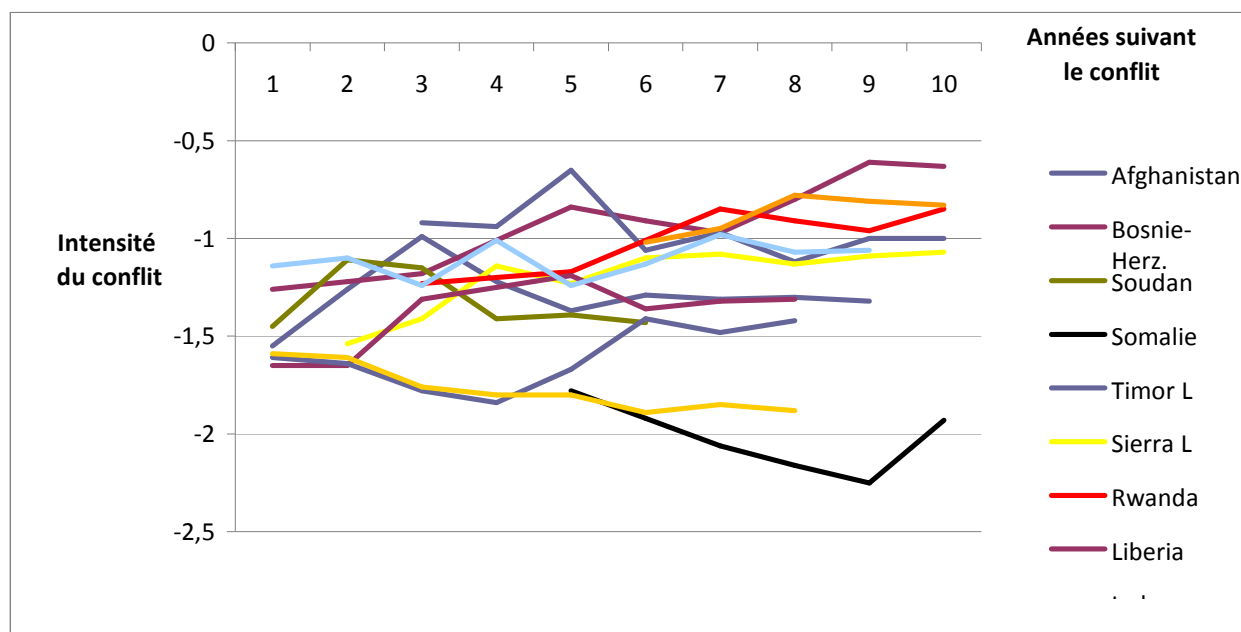
¹²⁴ Principes du programme d'Accra : appropriation, alignement, « inclusivité » (associer tous les acteurs) et harmonisation (coordination).

font référence des travaux académiques (par exemple, Fearon, 2011, Hoeffler et al., 2010, Djankov et Reynal-Querol, 2007), sont d'abord construits à des fins commerciales pour éclairer les entreprises dans leur choix d'implantation. Ceci ne veut pas dire que leurs indicateurs sont nécessairement mal construits, mais qu'ils le sont dans la perspective particulière d'évaluer des risques pour des entreprises étrangères désireuses de s'implanter dans un pays. Il n'est alors guère étonnant que des pays pauvres sortant de conflit ne constituent pas une priorité dans leur base de données.

Ces indicateurs répondent à la nécessité pour des investisseurs étrangers d'avoir des garanties sur leurs investissements, notamment leurs droits de propriété. C'est un critère souvent retenu pour évaluer le niveau institutionnel d'un pays, du fait de la place de ces droits dans la théorie institutionnelle. Or, dans des pays peu développés, des règles relativement claires peuvent exister pour rassurer et attirer les investisseurs étrangers, suite à la libéralisation des codes d'investissements survenue depuis le milieu des années 1980. Mais cela ne nous dit pas si le reste du cadre légal est adapté au développement économique des entreprises locales. Aussi, prendre comme critère de développement institutionnel le risque d'expropriation des investissements étrangers comme le font Djankov et Reynal-Querol (2007, p 5), ne nous semble pas pertinent et induit des interprétations contestables.

La base de données KKZ (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009) rassemble des indicateurs élaborés en croisant de multiples sources (18 pour l'indicateur que nous utilisons), ce qui contribue à en garantir la fiabilité. Parmi les six indicateurs construits liés aux problèmes de gouvernance, nous retenons l'indicateur C3 de *governance effectiveness* (efficacité de la gouvernance) qui est le plus adapté pour mesurer les capacités institutionnelles dont nous cherchons à évaluer le rôle et, s'il existe, un seuil de capacités. L'indicateur n'étant calculé qu'une année sur deux entre 1996 et 2002 (trois années manquantes, et cela ne concerne que la moitié de nos pays), nous avons procédé à une interpolation, le relatif *statu quo* des années post-confliktuelles permettant de supposer une certaine linéarité. Nous avons cependant pris en compte les événements exceptionnels, par exemple le coup de force de juillet 1997 au Cambodge, en minimisant alors l'interpolation. Les séries s'arrêtant en 2008, nous avons complété les chiffres des deux dernières années (2009 et 2010) en utilisant la méthode des moindres carrés à partir des cinq années précédentes en nous basant sur la même hypothèse.

Graphique 8 : Efficacité de la gouvernance (C3) comme indicateur des capacités institutionnelles formelles (mesurée par la base de données KKZ).



Source : Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009. Graphique de l'auteur

Sur les dix premières années, l'allure globale, l'allure générale est faiblement ascendante, et les scores restent en dessous de -0,5, ce qui traduit la faiblesse persistante de l'insuffisance de capacités institutionnelles au sens formel.

- Enfin, l'indicateur **de taux de retour des réfugiés et déplacés** peut être suivi soit en données brutes, soit en rapportant ces chiffres ou leur somme à la population totale, ce qui a une signification plus intéressante. Cette démarche est partagée par le CAPRI qui dénomme cet indicateur « indice d'éclatement » et le représente sur une échelle népérienne (Clairet, 2012).

$$\text{Indice d'éclatement} = \log [(\text{réfugiés} + \text{Déplacés}) / \text{population totale}]$$

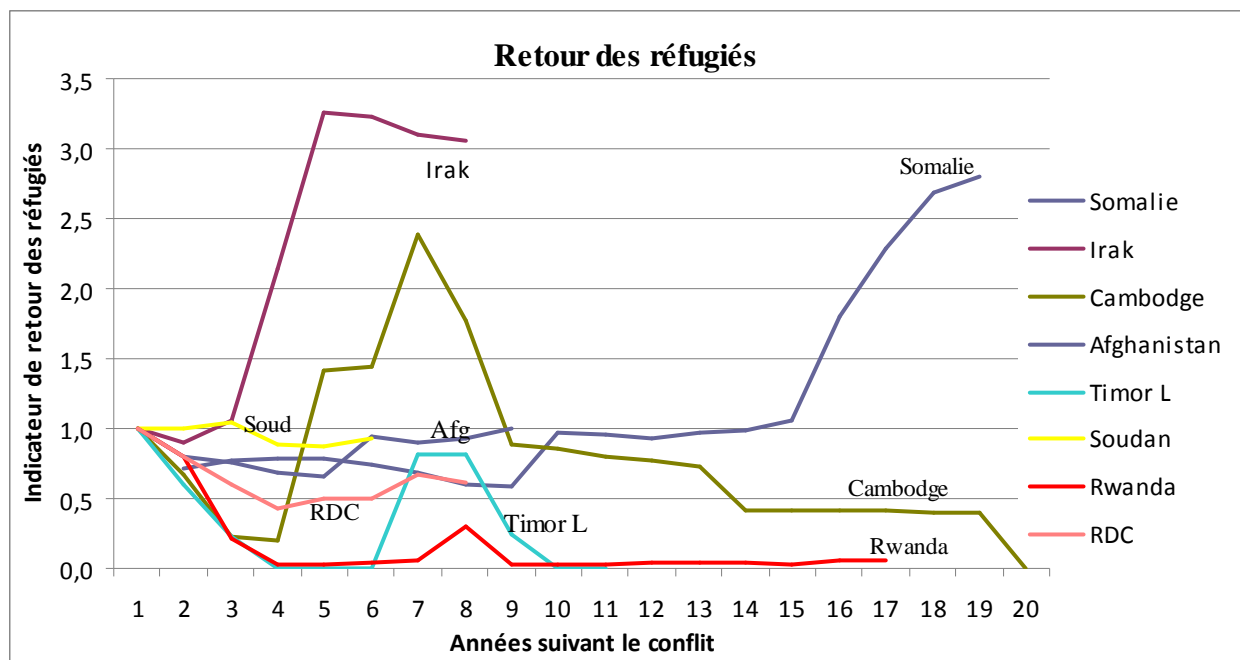
Nous proposons de construire un nouvel indicateur que nous nommons « indicateur de résorption des populations déplacées » (Ir), ou plus simplement « indice de retour des populations déplacées » en rapportant le nombre de ces réfugiés et déplacés à leur total au moment de la mise en œuvre des programmes (comme s'il s'agissait d'un stock de départ qui se résorberait ou s'accroîtrait au fil du temps selon la conjoncture). Ainsi, pour l'année i :

$$Ir_i = (R\acute{e}f_i + D\acute{e}p_i) / (R\acute{e}f_1 + D\acute{e}p_1)$$

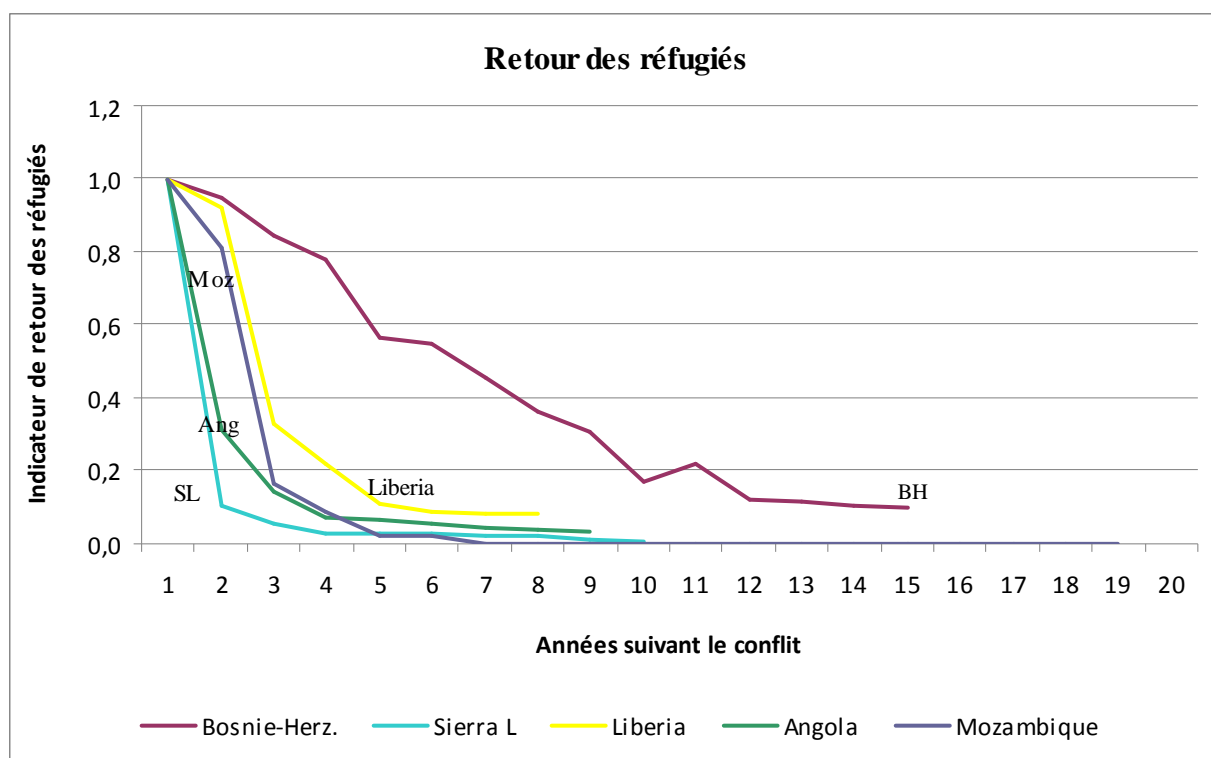
Avec $R\acute{e}f_i$ et $D\acute{e}p_i$, respectivement le nombre de réfugiés et de déplacés pour l'année i .

L'indice d'éclatement est davantage révélateur des dégâts opérés par le conflit en termes de déplacement de populations, tandis que notre indicateur de retour reflète l'amélioration de la situation. Pour les quatorze pays de notre base de données, nous obtenons les courbes suivantes concernant l'indicateur Ir :

Graphique 9 : Evolution de l'indice de résorption pour les pays de la base de données dans les années suivant le conflit (graphiques 9a, avec résurgence, et 9b, sans)



Graphique de l'auteur



Source : HCR, Graphique de l'auteur

Le graphique 9a regroupe des pays ayant connu une inversion du retour, phénomène dont il faudra tester la relation avec la sécurité et la reprise économique. Les pays du graphique 9b semblent connaître un retour définitif. Nous soulignons qu'aucun retour ne se fait rapidement et qu'ils prennent toujours plusieurs années (au minimum quatre dans le graphique 9b), phénomène que nous avons analysé au chapitre 6, § 1.2 et qualifié « d'inertie au retour ».

Là encore, c'est davantage une évolution qu'il faut suivre qu'un niveau. En effet, une partie des réfugiés ne reviendra probablement jamais, notamment pour des raisons de coûts d'opportunité pour les plus compétents (et les moins nombreux) partis dans des pays développés. Mais ce raisonnement en termes de coûts d'opportunité peut s'appliquer aussi aux déplacés qui s'installent de façon définitive à la périphérie de la capitale dans l'espoir d'une activité rémunératrice, renforçant le phénomène d'urbanisation sauvage et d'exode rural duquel il est parfois difficile de le distinguer. Quoiqu'il en soit, ce non-retour marque toujours une rupture signifiant le rejet d'une vie antérieure et l'adoption d'une situation vue comme meilleure que le retour.

Nous faisons l'hypothèse que le retour des réfugiés et déplacés est déterminé à la fois par la perception que ceux-ci ont de la sécurité et par les perspectives qu'ils pensent avoir de subvenir à leurs besoins. Nous pouvons tester cette relation en évaluant l'amélioration de la sécurité à l'aide du baromètre des conflits du HIIK et l'amélioration de perspectives

économiques avec le PIB, puis l'accroissement du PIB. de façon à prendre en compte le décalage entre le changement d'une situation et sa prise en compte dans la décision du retour.

Schéma 15 : Déterminants du retour des réfugiés et déplacés

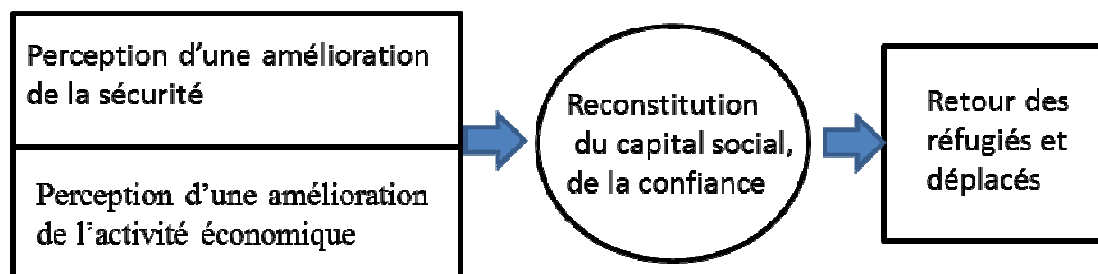


Schéma de l'auteur

Concernant le retour des réfugiés et déplacés, nous faisons l'hypothèse que les événements concernant le redémarrage économique et la situation sécuritaire sont perçus avec décalage et que la décision de quitter un camp peut prendre un à plusieurs mois. Il y a donc un décalage entre la perception de ces phénomènes par les populations et le moment du retour. Ainsi, pour chaque année n de Ir, nous prendrons l'année $n-1$ pour l'autre variable. La connaissance du fait qu'une aide internationale soit délivrée peut aussi avoir un impact sur le retour, car elle est supposée concourir à l'amélioration des perspectives économiques. Nous procédons alors à quelques régressions en vue de tester ces relations, régressions que nous résumons dans le tableau suivant :

Tableau 53 : Analyse en régression des effets de certaines variables sur le taux de retour des réfugiés et déplacés (Ir, variable expliquée)

Variable explicative	R ²	Coef. estimé	t-valeur	D° de liberté	Significativité (de *** à « ») et commentaires
Sécurité en n	0,41	0,31	8,40	101	*** très bonne significativité et R2 satisfaisant entre sécurité et retour
Sécurité en $n-1$	0,42	0,33	8,22	92	*** amélioration du R2 en introduisant un décalage (sécurité de l'année précédente)
PIB en PPA de $n-1$	0,64	$0,18 \cdot 10^{-10}$	11,51	74	*** fort R2 mais coefficient estimé proche de zéro
Croissance du PIB En PPA de $n-1$	0,22	$0,92 \cdot 10^{-10}$	4,56	74	*** coefficient estimé proche de zéro, malgré une significativité apparente très forte
APD $n-1$ (a)	0,175	$1,13 \cdot 10^{-10}$	4,42	92	*** coefficient estimé proche de zéro, malgré une significativité apparente très forte

(a) APD : Aide publique au développement.

Les astérisques, point et vide (*** ; ** ; * ; « . » ; « . ») indiquent la significativité à un niveau, respectivement, de 0,001 ; 0,01, 0,05 ; 0,1 et 1. Tableau et calculs de l'auteur avec le logiciel R statistics

Les résultats confirment un lien entre le retour des populations déplacées (indicateur Ir) pendant l'année n et la sécurité (baromètre des conflits du HIIK), le lien étant plus fort lorsqu'est introduit le décalage (R^2 de 0,424 avec décalage et de 0,41 sans décalage). Par ailleurs, le lien entre Ir en n et les autres variables prises l'année précédente (PIB, croissance du PIB, aide publique) font apparaître des R^2 plus faibles (sauf dans le cas du PIB), mais les coefficients estimés de la variable sont proches de zéro, ce qui retire à ces tests leur pertinence. Ils valident au moins notre hypothèse que le retour des réfugiés et déplacés est corrélé à l'amélioration de la sécurité.

Enfin nous testons le modèle suivant qui inclut les trois variables :

$$Ir_n = \beta_0 + \beta_1 (gdpp_{n-1}) + \beta_2 (hiik_{n-1}) + \beta_3 (oda_{n-1}) + \varepsilon$$

Tableau 54 : Analyse en régression des effets décalés du PIB (PPA), de la sécurité et de l'aide sur le taux de retour des réfugiés et déplacés

Variables explicatives	Coef. β estimés	t-valeurs	significativité
Constante β_0	0,033	0,31	***
PIB en PPA de n-1	$0,16 \cdot 10^{-10}$	0,65	
Sécurité en n-1	0,026	0,53	
APD n-1 (a)	$0,25 \cdot 10^{-10}$	1,16	
R2	0,65		
P valeur	$1,8 \cdot 10^{-9}$		

Les astérisques, point et vide (*** ; ** ; * ; « . » ; « ») indiquent la significativité à un niveau, respectivement, de 0,001 ; 0,01, 0,05 ; 0,1 et 1. Tableau et calculs de l'auteur avec le logiciel R statistics

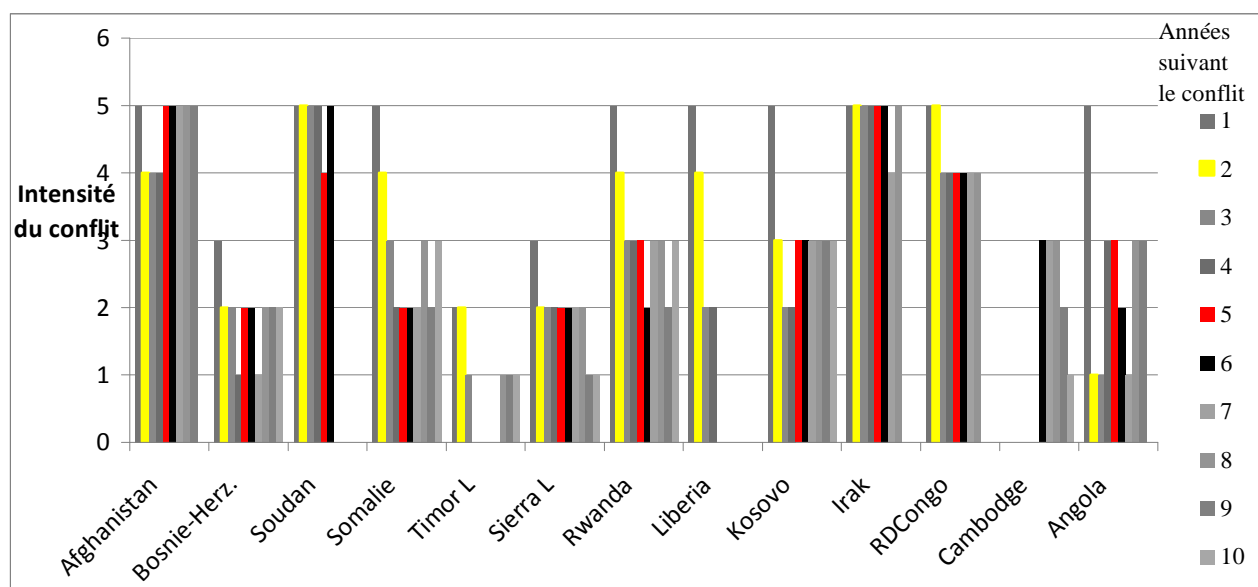
Malgré un R2 élevé, notre modèle n'apporte guère de confirmation en procédant à la combinaison de ces variables explicatives : les coefficients β estimés sont faibles ou très faibles et leur significativité nulle pour la plupart. Il ne l'infirme pas non plus. La variable PIB a une pertinence très limitée dans des pays où l'économie informelle est développée. Si nous supprimons l'aide, le R2 tombe à 0,39, mais le β de la sécurité redevient plus significatif (0,24), tandis que celui du PIB reste proche de zéro. Cela confirme au moins l'importance de la sécurité.

Enfin, si nous testons, par une régression simple, l'impact du retour des populations déplacées sur le PIB de l'année suivante, nous obtenons un R2 de 0,64, un β estimé de $34 \cdot 10^{-9}$ et une t-valeur de 11,5. L'importance du β enlève ici aussi toute pertinence au calcul. Il est d'ailleurs difficile de se fier à ces calculs, quels que soient leurs résultats. En effet, les réfugiés et

déplacés qui rentrent commencent souvent par exercer des activités informelles : ils sont invisibles dans le PIB pour la plupart. Il est donc normal, en prenant en compte cette explication, de ne pas trouver de corrélation entre l'indicateur de retour et le PIB ou sa progression.

Les résultats de ces données statistiques descriptives ou en termes de régression sont à prendre avec précaution du fait du manque de fiabilité des données et du problème de la signification (notamment celle du PIB). Néanmoins, il ressort que, si un redressement a bien lieu (reprise de l'activité économique, baisse du TMI et retour des réfugiés et déplacés), celui-ci est marqué par sa lenteur et surtout sa fragilité (volatilité des taux de croissance, renversements de tendance pour les retours selon les pays, efficacité de la gouvernance toujours négative). La lenteur et la fragilité du processus sont porteuses d'un risque de résurgence du conflit et de la possibilité d'un enlisement économique lié à la persistance du traumatisme lié au conflit. Le baromètre des conflits du HIIK montre cette vulnérabilité par une intensité des conflits qui reste élevée longtemps après la fin de la phase armée, quand celle-ci ne reprend pas (graphique 10 sur l'intensité des conflits dans les dix ans suivant la fin du conflit). De ce point de vue, l'efficacité, quoique difficile à appréhender avec l'instrument statistique, apparaît en tous cas très limitée pour ne pas dire déficiente. Aucun redressement net n'apparaît si nous prenons comme référence les résultats du Plan Marshall et de l'aide américaine qui s'arrêtent en 1951, soit six ans après la fin du deuxième conflit mondial.

Graphique 10 : La persistance des tensions après la fin de la guerre selon le baromètre des conflits du HIIK (Indicateur d'intensité du conflit de 0 à 5)



Source : HIIK, Graphique de l'auteur

Constatant de ce fait un relatif manque d'efficacité des programmes de reconstruction (et non nécessairement leur échec), nous allons en rechercher les causes à partir des éléments que nous avons observés et en développant un modèle d'explication statistique.

1.2. Modélisation : test statistique sur l'importance relative des facteurs explicatifs du redressement

Il s'agit ici de construire un modèle permettant de vérifier la pertinence de certaines relations concernant des variables caractéristiques des pays sortant de guerre civile et déterminant l'efficacité de l'aide ou la dynamique de reprise, telles que nous avons pu les observer au cours de nos travaux. Pour cela nous allons procéder en trois temps :

- tout d'abord identifier les variables explicatives du redressement,
- ensuite formaliser les relations que nos recherches ont permis de faire apparaître,
- enfin procéder aux tests eux-mêmes pour voir s'ils confirment ou non ces relations et avec quelle fiabilité.

1.2.1. Variables explicatives du redressement

La variable expliquée, qui reflète le redressement ou non du pays, est le taux de mortalité infantile, variable de substitution. Nous rappelons les relations suivantes observées au cours de notre recherche dans le but d'identifier les variables explicatives :

- la sécurité est déterminante dans le redressement ;
- le redressement dépend également du retour des populations déplacées ;
- les populations déplacées ne reviennent que lorsqu'elles perçoivent que la sécurité est suffisante et qu'il existe des perspectives de revenu. C'est un indicateur de perception de la situation par la population, en cela il constitue un indicateur de la confiance en l'avenir et de la restauration du capital social (un réfugié ne rentre pas s'il se sent menacé ou vit dans la méfiance). La lenteur du retour des réfugiés et déplacés traduit aussi la persistance du traumatisme qui a détérioré la confiance dans la société. Le conflit laisse d'autant plus de traces qu'il a été long et qu'il est proche. L'atténuation progressive de ses effets reconstitue le capital social ;
- Nous proposons de construire un autre indicateur de l'atténuation des effets négatifs du conflit. Le traumatisme est fortement proportionnel à la durée et à l'intensité du conflit et son atténuation est en relation avec son éloignement, à mesure que le temps passe et que les conflits diminuent d'intensité. Nous utilisons pour cela le baromètre des conflits HIIK par son approche plus fine que les autres classifications des conflits,

permet de calculer une intensité post-conflictuelle. Nous présentons la construction de notre indicateur en annexe 15, dont l'intérêt est de prendre en compte l'intensité du conflit, sa durée et l'intensité de la paix, ce que ne font pas les modèles développés par Collier, Hegre, ou Kauffmann. Ceux-ci évaluent le risque qu'un pays ayant déjà connu une guerre civile y retombe, ce risque diminuant avec le temps. Mais ils oublient que ce risque est proportionnel à la durée et à l'intensité du conflit lui-même. Cet indicateur de l'atténuation du traumatisme lié au conflit s'écrit ainsi :

$$\frac{\sum_{n=1}^{fin\ du\ conflit} hiik_n - \sum_{t=1}^{années\ depuis\ la\ fin\ du\ conflit} [5 - hiik_t]}{\sum_{n=1}^{fin\ du\ conflit} hiik_n}$$

Il peut s'exprimer ensuite en pourcentage du traumatisme subi (atteint à la fin du conflit), ce qui permet d'en homogénéiser la présentation. Malheureusement, cet indicateur n'est pas calculable pour la plupart des conflits de notre étude du fait que le baromètre des conflits du HIIK n'est pas disponible avant 1995 et que onze des quatorze conflits de notre base de données remontent avant cette date. Nous nous en tiendrons donc à notre indicateur de résorption Ir;

- l'aide extérieure permet de combler une insuffisance d'épargne ;
- sans capacités institutionnelles, un pays ne peut amorcer une dynamique de redressement « rapide » (blocage sur l'insuffisance d'épargne pour le financement). Les capacités institutionnelles permettent de mieux tirer parti de l'aide ;
- leur restauration contribue également à l'amélioration des services publics, donc à la récupération des *entitlements* et à la réduction des inégalités ;
- l'accroissement de la production (formelle ou informelle), à laquelle contribuent avec décalage le retour des populations déplacées et l'apport de l'aide, concourt elle-même au redressement ;
- la croissance démographique non maîtrisée. Elle ne fait pas qu'absorber l'accroissement de l'activité économique, elle donne une configuration à la pyramide des âges qui déséquilibre le rapport inactifs/actifs. Si le phénomène était temporaire, il aurait l'effet d'un baby-boom, mais il se reproduit à chaque génération, et même pour chaque cohorte, d'où l'élargissement progressif de la base de la pyramide. Le pays partant avec un handicap au niveau de ses infrastructures et de ses capacités de

production, celles-ci ne se développent que rarement à un rythme suffisant pour sortir d'un état de sous-développement. Il faut donc prendre en compte la croissance démographique comme variable pouvant freiner le redressement.

1.2.2. Formalisation des relations et test statistique

Ces relations peuvent se résumer par le schéma suivant, où nous précisons que le redressement économique s'entend au sens large, dans une perspective de développement et non de simple retour à la croissance, raison pour laquelle celle-ci est variable explicative et non variable expliquée :

Schéma 16 : Facteurs déterminants ou influençant le redressement économique (au sens de développement économique)

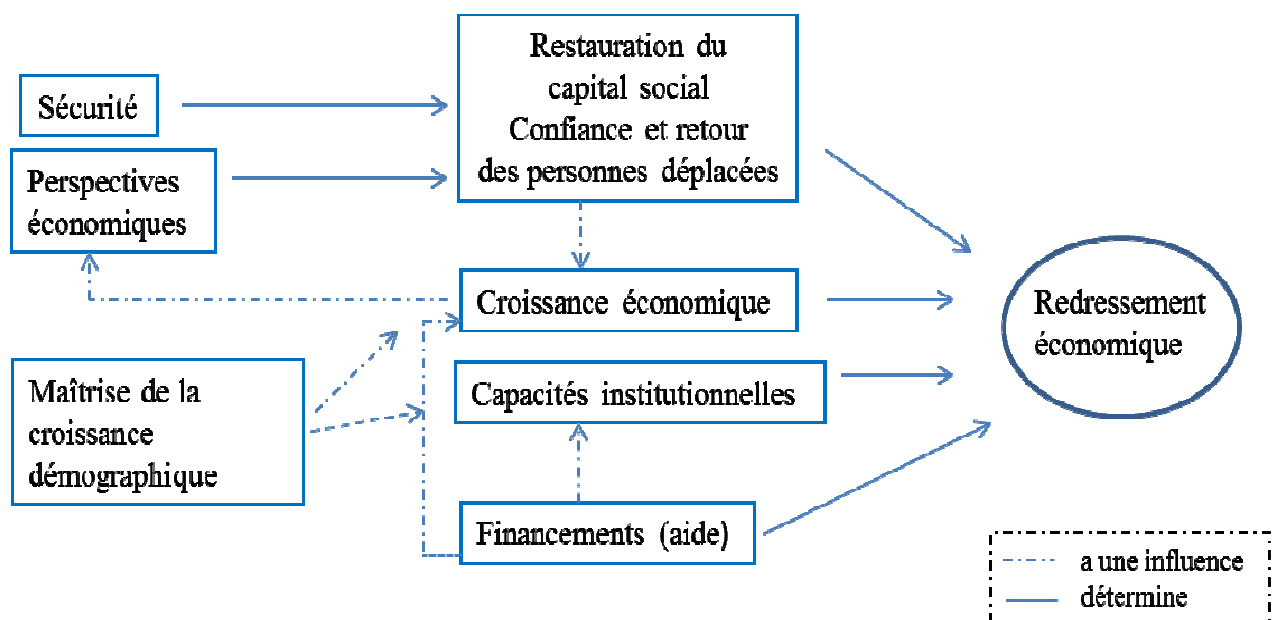


Schéma de l'auteur

Le redressement, représenté par l'indicateur « taux de mortalité infantile » que nous notons « TMI » s'explique par :

- la sécurité (évaluée par le baromètre des conflits HIIK, notée « hiik »)
- la croissance économique (accroissement du PIB en parité de pouvoir d'achat, noté « gdppG »),
- la restauration du capital social et de la confiance, dont le retour des réfugiés et déplacés constitue un indicateur (noté « Ir »),
- la restauration des capacités institutionnelles (notée « inst »),
- l'aide (notée « oda »),
- la maîtrise de la croissance démographique (notée « popG »).

D'où l'équation suivante, pour l'année n :

$$TMI_n = \beta_0 + \beta_1 (gdppG_{n-1}) + \beta_2 (hiik_{n-1}) + \beta_3 Ir_n + \beta_4 (inst_{n-1}) + \beta_5 (oda_{n-1}) + \beta_6 (popG) + \varepsilon$$

Le retour des réfugiés contribue au redressement, il en est en partie l'expression. Il exprime un retour de la confiance, la réduction du traumatisme, la résilience de la population. Il peut y avoir une relation entre aide par habitant et PIB par habitant, aide et capacités institutionnelles, sécurité et PIB, mais toutes ces variables vont dans le sens du redressement. Dans un modèle de régression multiple par les moindres carrés ordinaires, une des hypothèses est qu'il n'y a pas de colinéarité parfaite (il peut y avoir une corrélation entre certaines variables). Effectivement, nous pouvons nous attendre à ce que la sécurité et la progression du PIB contribuent au retour des réfugiés, que l'aide améliore les capacités institutionnelles et que celles-ci permettent une meilleure efficacité de l'aide ou que la restauration du capital social contribue à la croissance économique.

Les résultats, que nous obtenons à partir du logiciel R, sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau 55 : Analyse en régression des effets des variables explicatives retenues sur le taux de mortalité infantile

Variable explicative	Indicateur de la variable	Coef. β estimé	t-valeur	significativité
. Constante	β_0	5,7	0,468	
. Croissance économique	$gdppG_{n-1}$	$-3,12 \cdot 10^{-9}$	- 2,84	**
. Sécurité	$hiik_{n-1}$	1,57	5,11	***
. Retour des Déplacés	Ir_n	- 2,9	- 4,72	***
. Restauration des institutions	$inst_{n-1}$	- 2,48	- 2,1	*
. Aide	oda_{n-1}	$-2,24 \cdot 10^{-9}$	- 1,6	
. Croissance démographique	$popG$	94,2	4,95	***
R2 = 0,58				
P valeur : $3,8 \cdot 10^{-11}$				

Les astérisques, point et vide (*** ; ** ; * ; « . » ; « ») indiquent la significativité à un niveau, respectivement, de 0,001 ; 0,01, 0,05 ; 0,1 et 1.

Tableau et calculs de l'auteur avec logiciel R statistics

Le R2 ressort à un niveau élevé (part de la variance expliquée) et la valeur p est très faible ($3,8 \cdot 10^{-11}$, inférieure au seuil de 0,01 habituellement accepté comme indiquant une très forte présomption contre l'hypothèse nulle), indiquant que la probabilité de rejeter à tort

l'hypothèse nulle est très faible. La statistique F présente un niveau élevé. Ces éléments confortent l'apparente qualité de nos résultats.

Une baisse du TMI étant une amélioration, il est normal que les coefficients des variables « croissance économique », « retour des déplacés », « restauration des institutions » et « aide » soient affectés de signes négatifs. Au contraire, une détérioration de la sécurité (augmentation du score hiik) va dans le même sens que qu'un accroissement du TMI. Le coefficient élevé de la croissance démographique peut s'interpréter par le fait qu'une non-maîtrise de cette croissance (forte fécondité) entraîne une dégradation des conditions chez les populations vulnérables (forte proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté).

Les coefficients concernant la sécurité, le retour des réfugiés et la restauration des institutions indiquent des impacts positifs sur la baisse du TMI (indicateur de la pauvreté), dans la limite de nos hypothèses, ce qui va dans le sens de nos explications. Au contraire, la croissance économique et l'aide montrent un très faible lien, peut être dû à la signification incertaine du PIB en économie informelle. Une régression simple entre le TMI et l'aide fait ressortir un R^2 de 0,05 et un coefficient proche de zéro. L'aide n'aurait donc pas d'effet sur la baisse du TMI et, par-là, de la pauvreté.

Nous avons également testé un modèle où la variable expliquée est le PIB et les variables explicatives la sécurité, l'aide, les institutions et le retour des réfugiés, puis nous avons retiré une ou plusieurs variables explicatives pour opérer des combinaisons différentes. Il n'en ressort aucun résultat intéressant du point de vue des coefficients β et surtout les indicateurs statistiques (significativité, p valeur, F statistique) ne vont pas dans le sens d'une robustesse de ces résultats.

Compte tenu de la taille modeste de notre population statistique (14 pays), du problème déjà évoqué de la variable PIB et du fait que la variable expliquée (le TMI) a été linéarisée, les résultats que nous obtenons présentent une fiabilité limitée, malgré le niveau correct de certains indicateurs statistiques.

Nous avons fait le choix d'un groupe de pays répondant à des critères précis, ce qui a réduit le nombre d'observations, et l'obtention de ces observations s'exerce dans les conditions parmi les plus difficiles qu'on puisse trouver pour la plupart des pays concernés. Cette difficulté renvoie à certains problèmes que nous avons pu constater dans la littérature académique.

1.3. Approche critique de certains travaux économétriques développés sur les conflits et après-conflits

La littérature concernant l'étude des périodes de conflits, les précédant et les suivant, se heurte à un problème d'échantillon à la fois quantitatif et qualitatif.

Tout d'abord, l'étude sur le déclenchement ou le non-déclenchement des conflits est biaisé pendant toute la durée de la Guerre froide du fait que les conflits locaux sont instrumentalisés par pays les deux supergrands. Cette critique concerne en fait pratiquement toutes les analyses statistiques menées sur une période à cheval sur la Guerre froide et après celle-ci, notamment toutes celles conduites par ou avec Collier¹²⁵. C'est aussi le cas de l'étude de Hoeffler et al. (Hoeffler et al., 2010), réalisée en appui au *World Development Report* de 2011 axé sur les conflits, la sécurité et le développement (Banque mondiale, 2011). Ces auteurs prennent leur échantillon de conflits civils à partir des critères de l'ACD de l'UCDP-PRIO sur la période 1960-2008 (soit 47 pays), pour une étude sur le redressement et la construction de la paix post-conflituels. Les modalités de l'aide ayant changé sur la période (les Nations-Unies n'interviennent pas de la même façon avant et après 1990, comme nous avons eu l'occasion de le souligner), les tests en sont nécessairement affectés. Signalons que Urdal (2004), un des seuls que nous ayons trouvé qui ait différencié les périodes, trouve un impact différent sur les cohortes de jeunes nombreuses selon qu'il se situe pendant ou après la Guerre froide. De façon générale, il suffirait de rajouter dans ces modèles, le fait que les conflits étudiés surviennent pendant la Guerre froide ou après en les paramétrant par exemple 1 pour la période post Guerre froide, zéro sinon.

De même, pour analyser l'impact de l'aide sur la croissance dans les pays sortant de conflit, Hoeffler et al. ne distinguent pas l'aide publique au développement pour les pays pauvres en développement de l'aide publique aux pays plus riches (Israël par exemple) ou aux nouveaux États indépendants de l'ex URSS. Si les pays ayant connu une guerre civile sont isolés, cela peut permettre éventuellement de voir si un environnement pacifique permet de mieux profiter de l'aide par rapport à un environnement post conflictuel. Mais les auteurs n'isolent pas les pays en paix recevant de l'aide.

Mintzberg fait une remarque méthodologique qui recoupe nos propos sur les échantillons trop vastes dans le domaine de l'étude des organisations. Il soulève certains problèmes qui permettent d'expliquer des résultats diamétralement opposés ou incohérents

¹²⁵ Collier, notamment 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2004, à l'exception toutefois de 2008 où il intègre une variable « post-Guerre froide » dans une des simulations, pour arriver à un résultat ambigu.

entre chercheurs, notamment des échantillons intégrant des objets d'étude hétérogènes, ce qui rend les conclusions difficilement interprétables (Mintzberg, 1982, p 212).

En fait, cette pratique pourrait constituer ce que nous pourrions appeler « le phénomène de noyade statistique » : le chercheur noie l'insuffisance de statistiques en prenant des échantillons qui dépassent son cadre d'observation : ici, en prenant des pays sur une période plus longue mais moins ou pas adaptée, là, en adoptant une définition du conflit plus rudimentaire, ou, encore en mélangeant des pays dont les caractéristiques sont si différentes qu'elles infèrent nécessairement des biais. Ainsi pour reprendre le cas de l'Etude de Hoeffler et al. de 2010, son échantillon de 47 pays ayant connu une guerre civile entre 1960 et 2008 agglomère les données de l'Inde, qui connaît sporadiquement des conflits dispersés, de faible intensité et où l'essentiel du territoire et de la population (1 160 000 000 en 2009) est en paix depuis 1947, avec celles du Libéria, ravagé par une guerre civile de haute intensité sur quatorze ans et dont la population s'élève à moins de quatre millions à la même date (soit 0,34% de celle de l'Inde). Or la variable dépendante du modèle est la croissance annuelle du PIB par tête : la croissance indienne ne peut être affectée que très marginalement par un conflit ponctuel, alors que celle du Libéria est ravagée par une guerre longue et meurtrière. De même pour la Russie (par rapport à la Tchétchénie) qui fait partie de l'échantillon à côté du Nicaragua. Ces deux pays sont ainsi dans les bases de données de Collier (2000), Collier et Hoeffler (2001, 2002, 2008) à côté de pays au conflit très limité (cas de la Roumanie pour décembre 1989) et de petits États (moins de cinq millions d'habitants, ravagés par des années de guerre). Ces disparités d'échantillon font se compenser des phénomènes ou induisent des conclusions fausses. Un biologiste qui mélangerait deux populations d'insectes pour tester un gaz qui exciterait les uns et anéantirait les autres, s'il ne distingue pas ces deux populations dans son échantillon en arriverait à un taux moyen de mortalité. Il y a bien un résultat, mais il n'a aucune valeur. C'est le même problème pour un échantillon de pays ou de conflits où l'effet d'une variable sur une autre n'est pas le même selon que l'on distingue une caractéristique séparant cet échantillon en deux sous-ensemble ou plus.

Ajoutons que les bases de données sont choisies pour leur efficacité à produire des chiffres. Ainsi, l'étude de Djankov et Reynal-Querol (2007)¹²⁶, comme celle de Hoeffler par exemple, utilisent la base de données de l'ICRG. Après vérification, il s'avère que dans cette base de données, l'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine, le Cambodge, le Kosovo, le Rwanda et le Timor-Leste en sont absents (ces pays représentent environ 40% de notre échantillon).

¹²⁶ Voir notre critique en annexe 17

N'oublions pas que le principal marché de cette base de données payante sont les entreprises procédant à des IDE, et non la recherche académique. Outre que leurs indicateurs sont construits dans cette perspective, leur intérêt se porte en priorité sur des pays représentant des perspectives de développement et non des pays sortant de guerre. Bien que les auteurs ne le signalent pas, l'absence des pays précités dans leur base de données pour déterminer les facteurs déclenchants des guerres civiles constitue une grave lacune tandis que la présence atypique ou contestable d'autres pays induit des distorsions. Leurs résultats peuvent difficilement être pris en considération pour ces raisons.

Certains statisticiens peuvent être fâchés avec l'histoire ou l'anthropologie, quelques-uns en font même un argument d'objectivité : ignorer les particularités permettrait de dégager des tendances lourdes et cachées. Mais il faut reconnaître que trop prendre en compte ces particularités empêche parfois d'avoir des échantillons suffisants pour que les calculs aient une signification statistique. Cette dérive amène ainsi à constituer des échantillons non cohérents de pays ou à travailler sur des périodes où les variables ne peuvent opérer de la même façon (cf. les dates flottantes de conflit ou les années de référence inappropriées constatées au chapitre 2).

Le plus étonnant dans cette approche statistique est l'utilisation, notamment dans le cadre de l'analyse des causes des conflits, d'indicateurs d'hétérogénéité, ou de polarisation ou de fractionalisation ethnique¹²⁷. Si cette utilisation sort du domaine économique, ce qui peut être vu comme une qualité d'ouverture aux autres sciences sociales dans le but de cerner des phénomènes complexes, elle révèle une confusion dans les concepts, une instrumentalisation très contestable, apparemment ignorante des débats de fond sur le sujet. En effet, cette utilisation n'est possible qu'en supposant que ces clivages ont une force explicative et reflètent la réalité, indépendamment des conséquences qu'ils induisent. Or ils induisent des conséquences et leur provenance est rarement neutre, car ils peuvent avoir été construits pour une cause, c'est-à-dire instrumentalisés au service d'un pouvoir et surtout dans un but belligère. Il est toujours intéressant d'utiliser une méthode pour tester l'éclairage qu'elle donne sur une question polémique. Ici la question serait de savoir si les clivages ethniques contribuent au déclenchement des conflits, à côté d'autres facteurs. L'utilisation de ces outils classe en fait leurs utilisateurs dans la catégorie des essentialistes que nous avons présentée (chapitre 2, §1), apparemment à leur insu, puisqu'ils ne le signalent pas.

¹²⁷ Pour une présentation des indicateurs utilisés par Hegre, Collier et Hoeffler, Reynal-Querol, Esteban et Ray, voir Kauffmann et l'amélioration qu'il y apporte (2006, p 250).

Le lien de ce débat avec la science économique est relativement ténu et pas ou peu explicité à notre connaissance. Il s'agit donc d'une question à la fois politique et anthropologique explorée par des économistes avec certains de leurs outils statistiques, utilisés d'ailleurs aussi dans les autres sciences sociales et humaines, en fonction des écoles.

Ainsi, Kauffmann (2006) se réfère à Hegre (2001) pour reprendre une distinction portant sur la population entre caractéristiques linguistiques, religieuses et ethniques, de façon à classer la population d'un pays en sous-ensembles. Cette triple distinction est révélatrice d'une confusion dans les concepts puisque l'ethnie peut se définir, entre autre, par la religion ou la langue, ou par aucune d'entre elles. Montalvo (2003) peut se voir appliquer la même critique, qui fait une distinction entre polarisation ethnolinguistique et religieuse. Des groupes peuvent présenter deux, voire trois caractéristiques communes et par conséquent appartenir à plusieurs catégories. Ainsi, les Hazaras d'Afghanistan, peuple d'origine mongole, que l'on peut distinguer ethniquement des Tadjiks, sont persanophones comme eux, mais chiites et non sunnites comme le sont les seconds. Les Aymaks, quant à eux, sont également persanophones et sunnites, dans quelle(s) catégorie(s) les ranger ? A l'inverse, ces clés s'avéreront non pertinentes dans d'autres cas : ainsi, en Somalie, le critère déterminant n'est ni la langue, ni la religion pas plus que l'ethnie. « D'un point de vue à la fois ethnique, culturel et religieux, la Somalie est le pays le plus homogène d'Afrique » (S. Smith, 1993). Le clivage pertinent pour comprendre les divisions dans la société somalie n'est ni l'ethnie, ni la religion mais le clan et en dessous, le lignage (*Kheer*). On retrouve un phénomène similaire en Afghanistan chez les Pashtouns où la tribu (en fait le clan) permet de comprendre des clivages politiques et des phénomènes de concurrence dans l'accès au pouvoir. Dans les années 1970, le parti communiste afghan, le PDPA (parti démocratique du peuple afghan), tenu principalement par des Pashtouns, ethnie la plus importante, mais non majoritaire comme on le lit souvent, se divisait en deux tendances : le *Khalqi* (peuple) et le *Partcham* (drapeau). Ces deux tendances se sont affrontées pour le pouvoir au cours de trois coups d'État successifs en 1978-1979, provoquant des mouvements d'insurrection populaires (y compris chez les Pashtouns) qui entraîneront l'intervention soviétique (Centlivres et alii, 1984). La division ethnique, religieuse ou par la langue ne peut rendre compte de cette opposition.

Le fait de choisir un indicateur comme le « poids du premier groupe identitaire » défini comme « la valeur la plus faible des trois indicateurs suivants : poids du premier groupe ethnique, poids du premier groupe religieux, poids du premier groupe religieux » signifie que dans la base de données ainsi constituée, tous les débats sur le caractère fondé ou non de l'ethnicité au Rwanda, au Burundi, en ex-Yougoslavie ou en Côte d'Ivoire sont tranchés.

Comment, par qui et pourquoi ? Il n'y a pas d'analyse sur ce qui a déterminé cette pseudo construction (par exemple, par l'Académie des Sciences de Belgrade), ni sur son instrumentalisation et surtout sur ses causes (la construction et l'instrumentalisation de l'ivoirité par Laurent Gbagbo). Ce n'est pas la polarisation qui compte, (en Bosnie-Herzégovine, elle existait depuis plus de 300 ans sans provoquer de guerre civile), c'est son utilisation, son instrumentalisation du fait d'un changement de régime, d'un enjeu de pouvoir, et c'est cela que les statistiques devraient rechercher.

De nombreuses études prennent aussi pour variable explicative le régime politique selon qu'il est fort ou faible ou tentent de voir si cela a une répercussion sur le déclenchement d'un conflit. Or, les conflits apparaissent dans le domaine politique entre autre à l'occasion de circonstances, intérieures ou extérieures, qui vont amener un changement de régime. Ce n'est pas la nature du régime qui compte, mais son changement possible, ce qui génère des tensions entre ceux qui veulent rester au pouvoir et ceux qui le contestent, et où certains acteurs peuvent chercher à instrumentaliser des différences. Le changement de discours, passant du communisme au nationalisme de Milosevic à partir de 1989 en est un exemple, de même que les propos des ultranationalistes serbes dans les zones de peuplement serbe. Le Rwanda de 1994 constitue l'archétype de l'instrumentalisation d'une différence construite (Chrétien, 2000). C'est donc cela qu'il faut capter, et non le caractère autocratique ou démocratique d'un régime, comme on le trouve dans de nombreux travaux académiques.

Enfin, la quasi-totalité des travaux statistiques concernant les guerres civiles ou les après-conflits utilisent des variables de substitution ou variables indicatrices (*dummy*), ce qui a pour effet d'ajouter des approximations à des ambiguïtés pour obtenir des résultats fragiles. C'est le domaine d'études qui, du fait de l'absence de statistiques, oblige à recourir à cet artifice que nous avons nous-mêmes employé dans notre modèle. Le tableau 56 en donne quelques exemples.

Comme nous pouvons le constater, beaucoup de variables de substitution sont utilisées dans la littérature concernant l'économie des conflits et d'après les conflits du fait de la difficulté de disposer des statistiques précises. La validité des résultats qui découlent de ces substitutions s'en ressent nécessairement, même s'il est préférable de disposer d'une approximation que de rien du tout.

Tableau 56 : Exemples de variables de substitution ou variables indicatrices (dummy) utilisées pour pallier aux problèmes de statistiques propre à l’environnement des conflits et post-conflits

Variables	Variables de substitution ou indicatrice	Base de données de la variable de substitution	Auteur(s)
Niveau de développement institutionnel	- Risque d’expropriation des IDE - Respect des lois et de l’ordre	- Acemoglu et al. (2001) - ICRG	Djankov et Reynal-Querol, 2007
Idem	Indice composite (risque politique, financier et économique) ICRG	ICRG	Hoeffler et al., 2010
Indicateurs de gouvernance	CPIA, Indice composite ICRG WGI (World governance indicator)	Banque mondiale ICRG Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2009	Fearon, 2011
Niveau de développement Opportunités économiques	Taux de mortalité infantile Variation annuelle moyenne du PIB par tête sur les 5 ans précédant l’année d’observation	World Population Prospect et Demographic Yearbook (ONU) Banque mondiale, Penn World Tables, World Factbook (CIA)	Urdal, 2004

Tableau : auteur

Ces remarques et critiques montrent à la fois l’originalité et la difficulté de notre sujet lorsqu’il s’agit de l’étayer de façon statistique. Apprécier les programmes de reconstruction prend davantage de sens à travers une analyse critique des causes et des conséquences de leur inefficacité relative. Seule une telle analyse peut nous permettre de comprendre pourquoi, en dépit des moyens engagés, les résultats sont la plupart du temps décevants. Cette trame d’analyse nous permettra ainsi de valider notre hypothèse selon laquelle l’inefficacité des programmes de reconstruction tient à leur inadaptation aux problèmes à traiter et en quoi elle consiste.

2. Construction d'une trame d'analyse : inadaptation et effets pervers comme causes de l'inefficacité

Compte tenu de la complexité du dispositif et de la situation dans laquelle il s'inscrit, il est particulièrement difficile d'avoir une vue claire des éléments qui expliquent ses échecs ou ses succès très mitigés. Même si les problèmes à l'origine de cette inefficacité peuvent être identifiés, la difficulté est de les ordonner, de les relier, de les hiérarchiser dans une analyse dynamique de façon à faire émerger les racines profondes du problème, à en situer les points nodaux. Cette complexité difficile à penser rend d'autant plus nécessaire la construction d'une trame d'analyse des causes de l'inefficacité des programmes de reconstruction. Rechercher ces causes nous permet d'apprécier l'efficacité des programmes et pourquoi un pays se trouve ou non sur la voie d'un redressement durable. Cette trame nous permettra ainsi de valider ou non notre hypothèse selon laquelle l'inefficacité des programmes de reconstruction tient à leur inadaptation aux problèmes à traiter et aux effets pervers que ces programmes génèrent.

Cette trame peut se construire en distinguant les effets pervers de l'aide apportée par les programmes d'une part, des problèmes liés à l'inadaptation de ceux-ci d'autre part :

- Nous définissons l'effet pervers de l'aide comme étant une conséquence préjudiciable aux buts poursuivis par cette aide et qui n'aurait pas lieu en l'absence de cette aide.
- L'inadaptation relève d'une mauvaise conception ou d'une mise en œuvre défectueuse des programmes.

La distinction peut sembler subtile. Nous la fondons sur le fait que :

- un programme d'aide peut être bien pensé (donc adapté) mais générer néanmoins des effets pervers,
- un programme d'aide peut aussi être mal adapté dans sa conception et dans sa mise en œuvre, sans que ses effets préjudiciables de ce fait ne soient pour autant pervers.

Pour récapituler les problèmes identifiés, nous avons procédé à la fin du chapitre 8 à la mise en perspective des éléments collectés dans les chapitres précédents et au rapprochement des observations que nous avons effectuées concernant le dispositif. Ce premier constat nous permet maintenant de construire une trame d'analyse critique récapitulant l'ensemble des causes de l'inefficacité des programmes de reconstruction en contexte post-conflictuel de façon à valider l'hypothèse de l'inadaptation.

Nous présentons cette analyse critique, qui englobe de multiples aspects de cette réalité complexe en faisant une double distinction, entre, d'une part l'inadaptation du dispositif et ses

effets pervers (distinction faite ci-dessus), d'autre part entre l'inadaptation dans la conception des programmes de celle de leur mise en œuvre. D'où les quatre grands ensembles suivant :

- l'inadaptation de la configuration du dispositif à l'environnement qui caractérise les sociétés post-confliktuelles (§ 2.1),
- les effets pervers du dispositif (§ 2.2),
- l'inadaptation des approches utilisées dans la conception (§ 2.3),
- enfin l'inadaptation dans la mise en œuvre des programmes (§ 2.4).

2.1. L'inadaptation du dispositif

Nous analysons ici l'inadaptation du dispositif dans sa configuration et son mode de fonctionnement : le problème récurrent de la coordination repose sur la fiction d'un marché d'offre et de demande d'aide et peut être analysé à la lumière de la théorie des coûts de transaction, de l'analyse marginaliste et de la théorie de la contingence.

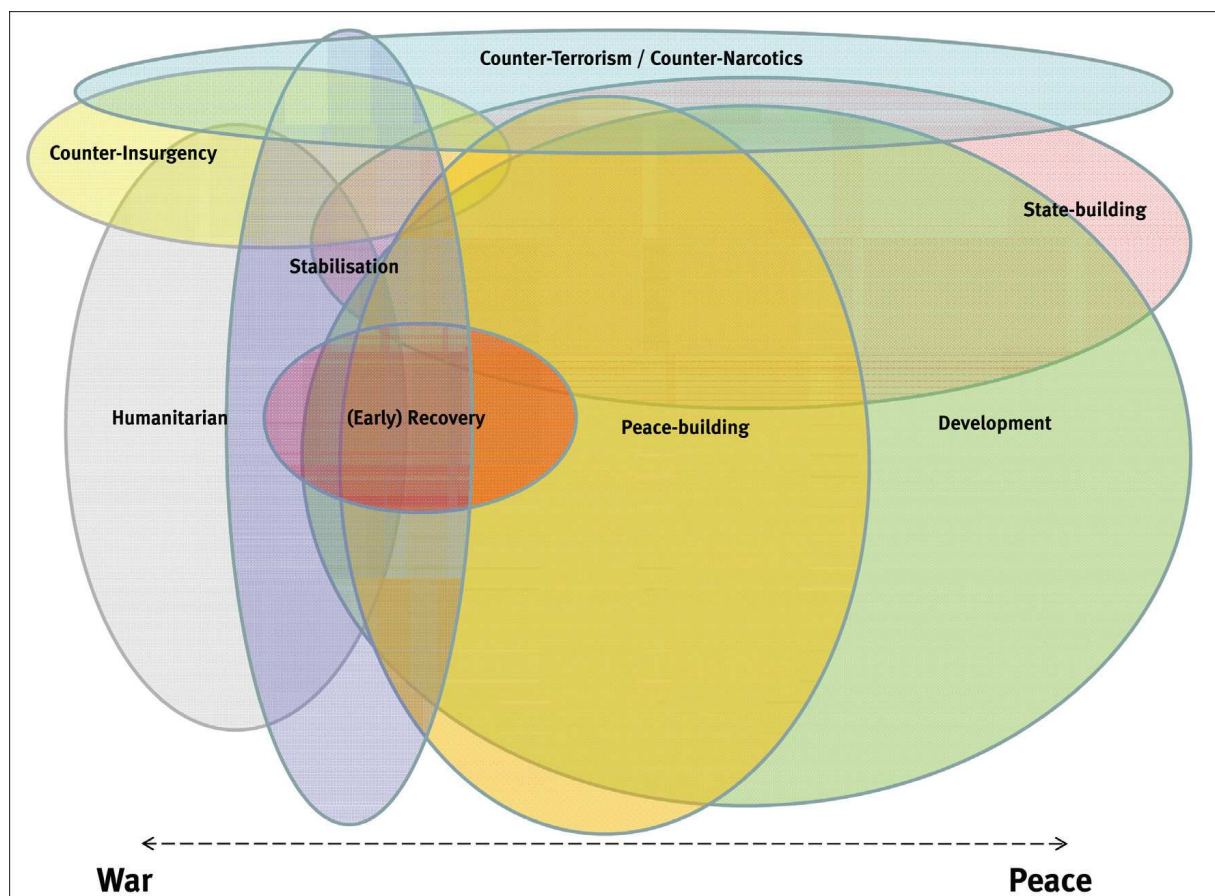
2.1.1. Le problème de la coordination

L'aide extérieure draine une multitude d'acteurs aux stratégies et aux buts différents et ces stratégies et buts ne sont pas toujours compatibles avec ceux du *Statebuilding*. Ainsi se pose la question de savoir si l'aide extérieure et la stratégie des acteurs qui l'apportent sont compatibles avec celle de l'État en reconstruction. D'après l'étude menée au chapitre précédent, il ressort les éléments suivants :

- Les sorties de conflit armées constituent les contextes les plus complexes à analyser. La stabilisation, comme objectif des programmes de reconstruction (Collinson et al, 2010, p 1), constitue un domaine qui interfère avec toutes les sphères de politique liées aux problèmes de développement, de sécurité, d'instabilité politique et de fragilité de l'État (voir schéma de Collinson et al. Ci-dessous),
- Cette complexité entraîne des interventions multiples des acteurs de la communauté internationale ;
- Le comportement de ces acteurs est le résultat d'un compromis diplomatique au sein du Conseil de sécurité qui aboutit généralement à des préconisations techniques. Les acteurs impliqués se bornent à un comportement d'expert technique, ne voulant surtout pas se mêler de problèmes politiques, lesquels, dans ce type de contexte, peuvent entraîner dans un engrenage dangereux ;

- Cette neutralité technique passe notamment par des outils standardisés, construits par l’expérience et appliqués comme solutions au nouveau contexte, au risque d’être inadaptés ;
- Il n’y a pas d’acteur chargé de concevoir l’ensemble du plan de sortie de conflit, à part le gouvernement, lequel est dépourvu de moyens, souvent de légitimité, ou se trouve dans une situation de paralysie ;
- Un grand nombre d’acteurs, d’une grande diversité, de toute taille, d’une légitimité variable, interviennent. Ils obéissent à différentes logiques ;
- Chaque acteur a sa propre vue d’ensemble des problèmes. Aucun ne peut l’imposer à tous.
- Aucun acteur n’a intérêt à prendre le leadership, car ce serait assumer la responsabilité écrasante et fortement risquée d’une opération qu’aucun ne maîtrise, du fait du jeu de chaque acteur ;

Schéma 17 : Superposition de la stabilisation aux autres sphères de politique



Source : Collinson et al, 2010, p 11.

- Du fait de la multiplicité des acteurs et de l'absence de pilotage unique au niveau stratégique et opérationnel, le séquençage des opérations de redressement s'effectue de façon dissociée alors qu'un certain nombre d'opérations nécessitent d'être simultanées et étroitement coordonnées ;
- Il existe des structures de coordination qui se ramènent en fait à des cénacles de concertation, alors qu'un schéma d'ensemble suppose une unité de démarche qui est absente ;
- la succession des sorties de guerres civiles a progressivement instauré une distribution des rôles qui varie en fonction notamment des compétences, de l'expérience et des financements. Cette distribution présuppose pour une grande part une certaine adaptation des acteurs au jeu des autres (coordination a minima) ;
- Les instances de coordination posent problème à deux niveaux : celui du dispositif général et à l'intérieur des groupes d'acteurs (ONU, ONG, autres acteurs) ;
- Comme nous l'avons vu, les acteurs nationaux, gouvernement, administration à tous les niveaux, société civile ne sont pas évoqués dans la coordination dans l'approche dite « intégrée » des Nations Unies. L'effort de coordination porte avant tout à l'intérieur de l'opération de maintien de la paix, déjà difficile à mettre en œuvre, en second lieu entre les organismes relevant de l'ONU (« équipe pays »), avec peu de succès.
- Pour résoudre le problème de la coordination dû à la multiplication des acteurs, on a surajouté des structures de coordination jusqu'à deux niveaux (coordination de coordinations), ce qui complique le problème en essayant de le résoudre ;
- Ces dispositifs de coordination sont faiblement contraignants (coordination souple par consensus), de même que la coordination de ces dispositifs entre eux ;
- Non seulement la coordination est peu étendue et peu approfondie, mais ce qui caractérise les dispositifs sont la complexité et la confusion. Tout cela génère de l'inefficacité ;
- La complexité et l'enchevêtrement du dispositif global des programmes de reconstruction provoquent une dilution des responsabilités, notamment quant à la responsabilité d'ensemble de l'efficacité du programme.

Le problème de la coordination est connu depuis au moins la deuxième moitié des années 1990. Nous avançons que les solutions qui lui ont été apportées sont insuffisantes parce que le problème a été mal analysé. Cela tient à la fois à un manque de recul par rapport à la

complexité du dispositif et à des outils d'analyse non pertinents. Nous avons procédé à ce recul par notre étude approfondie du dispositif dans le chapitre 8, nous nous proposons de tester des outils d'analyse théoriques permettant de cerner le problème.

2.1.2. Fiction du marché, passation de contrats et architecte fantôme

En fait, la configuration du dispositif dérive de la constitution même de la « communauté internationale ». Nous avons expliqué en quoi ce terme pratique recouvre en fait une réalité changeante et dépourvue de volonté propre. Réunie autour d'une table de négociation et disposant des rapports de missions d'évaluation, les États et organisations représentés vont se répartir les tâches en fonction de leurs ressources et de leurs souhaits d'engagement, après de multiples tractations diplomatiques préparatoires.

Pour se représenter le phénomène, nous pouvons recourir à la fiction d'un marché où se rencontrent offre et demande d'aide. Ce marché de l'aide est subdivisé en créneaux où peuvent s'employer les compétences des uns ou des autres en fonction des besoins diagnostiqués par la mission d'évaluation qui constitue en fait une vaste étude de marché au niveau du pays. Le pays hôte est en situation de demandeur contraint : l'étendue de ses besoins est immense comme nous l'avons vu et il ne dispose que de peu de moyens pour les satisfaire. En face, la concurrence s'opère entre une grande variété d'offreurs, dont les compétences sont parfois rivales, et parfois spécifiques. La spécialisation et la légitimité de certains d'entre eux (les départements et agences des Nations Unies notamment) permet d'échapper à une pure logique de marché en concurrence parfaite (l'hypothèse de l'homogénéité n'est pas remplie du fait de cette différenciation par le statut ou par le service apporté).

Cependant, le pays hôte n'a pas d'autres solutions que d'accepter toutes les propositions d'aide qui lui sont offertes, quelles qu'en soient les motivations. Les mécanismes de coordination et de répartition des tâches se font donc par le marché qui permet aux différents acteurs de n'avoir pas à mettre en œuvre une coordination véritablement structurée. Surtout, cela leur évite de remettre en cause leurs méthodes pour les harmoniser dans une démarche globale avec celles des autres acteurs. Les deux mécanismes identifiés par O. Williamson pour assurer une coordination efficace dans le cadre d'une *corporate governance*, voie hiérarchique pour une firme intégrée ou passation de contrats en ayant recours au marché, ne correspondent pas à ce cas de figure. Certes, on peut l'interpréter comme une passation de contrats entre le gouvernement du pays (ou l'organe qui exerce l'autorité sur le territoire) et les acteurs de l'aide : étant dans l'incapacité de mobiliser des ressources, de les administrer du

fait de la déficience des structures étatiques et de la crise économique et sociale, l'organe d'autorité sous-traite un certain nombre de fonctions, y compris régaliennes (armée, police, voire tribunaux pour les crimes relevant du DIH). Mais la passation de contrats ne se fait pas sur une base normale, puisque le commanditaire du contrat ne paie pas les services ou les biens qu'il obtient : l'échange n'est pas commercial. Il les paie toutefois d'un abandon de souveraineté en contrepartie d'une carte blanche laissée aux acteurs. Aussi, bien mal lui en prendrait de formuler à ses prestataires gratuits des exigences particulières. Il est donc dans la position particulière d'un acheteur unique (monopsonne) mais relativement contraint d'accepter ce que le marché lui propose.

Tous les projets proposés, financés et mis en œuvre par les acteurs de l'aide peuvent avoir une utilité, mais il n'y a pas un acteur volontaire, décisionnaire unique, orientant l'ensemble et décidant de l'allocation des ressources et surtout de leur séquençage. L'architecte qui serait en charge des priorités et des arbitrages est un fantôme : il est présent mais sans consistance, c'est en fait le gouvernement qui se trouve à la tête d'un État faible, ayant peu de prise sur la réalité et dépossédé de ses attributs régaliens par des acteurs qui s'imposent à lui par la puissance de leurs moyens. Ces moyens sont précisément ceux qui lui manquent : les ressources financières et les compétences. Celles-ci donnent ainsi à ces acteurs une légitimité à agir sur un champ de ruines où leur utilité peut s'employer en fonction de la dynamique de leur propre organisation, avec leurs objectifs de croissance interne, d'extension de leur domaine d'activité, avec leurs méthodes et une coordination qui se ramène souvent à une concertation relativement lâche.

Même dans le cas des territoires sous administration internationale (Kosovo, Timor Leste) ou ayant une autorité internationale désignée (Haut-Représentant de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine), le problème revient au même puisque ce sont les pays donateurs qui fixent les règles finançant l'administration provisoire en charge du programme de reconstruction : leurs intérêts interfèrent avec les nécessités d'un programme de reconstruction bien mené. L'autorité provisoire se trouve confrontée à la même diversité d'acteurs et les gouvernements donateurs qui la financent peuvent veiller à préserver leurs agences d'aide de son influence.

Deux cas particuliers peuvent apparemment contredire notre propos sur l'architecte fantôme : celui de l'Afghanistan des Talibans en 1998 et celui du Rwanda en 1996. En 1998, le « gouvernement » taliban, reconnu par trois pays au niveau international, mais contrôlant plus de 80% du territoire afghan, décida d'exclure l'ensemble des ONG internationales sous prétexte d'activisme religieux et d'espionnage. Il s'agissait en fait d'expulser tout témoin des

opérations qui se préparaient, les financements d'ONG critiques représentant peu par rapport aux revenus croissants liés au développement de la production d'opium. Celle-ci atteint un pic en 1999 (qui ne sera dépassé qu'en 2006), assurant alors au gouvernement taliban des ressources suffisantes pour se passer d'aide extérieure.

En 1996, le gouvernement du Rwanda décida de contrôler les activités des ONG et de délivrer des permis d'exercer. Les permis furent délivrés au compte-goutte et sans justification en cas de refus, provoquant l'expulsion de plusieurs dizaines d'ONG. Il s'agissait pour le gouvernement de se réapproprier le processus d'aide, ce qui constituait un signe encourageant d'indépendance, mais cela signifiait aussi de congédier des ONG trop critiques dans les médias occidentaux à un moment où le régime se durcit.

Ces deux exemples révèlent le désordre auquel se trouve confronté tout gouvernement et qu'un régime autoritaire tolère mal, ne voulant pas voir proliférer sur son territoire des acteurs qui lui échappent.

Ainsi, chaque agence qui intervient sur ce marché monopsonne, convaincue du bien-fondé de ses approches et de ses méthodes se réjouit donc de n'avoir pas à les remettre en cause autrement qu'à travers une concertation de façade. La configuration du dispositif est l'aboutissement de tractations où les agences des Nations Unies interviennent dans leurs métiers et où les agences bilatérales vont se positionner en fonction de leurs intérêts. Les ONG, quant à elles, se positionnent en sous-traitantes de ces agences quand leurs fonds propres sont insuffisants, tout en gardant elles aussi une certaine autonomie d'action.

2.1.3. L'impossibilité intrinsèque de coordonner l'aide ou des coûts de transaction croissants

En fait, l'insuffisance de coordination ne tient pas tant à des outils inadaptés. Il tient bien davantage à une impossibilité intrinsèque due à la multiplicité des acteurs et à la trop grande diversité de leurs approches, de leurs conceptions de l'aide et de leur culture. Pour qu'une action coordonnée puisse être possible avec un nombre d'acteurs aussi important, il est nécessaire que tous soient au moins d'accord sur la façon de travailler et partagent la même conception de l'aide. En dépit des progrès réalisés dans le domaine des normes communes, à l'initiative des ONG elles-mêmes, les coûts de transaction liés à la coordination sont restés croissants, si bien qu'à partir d'un certain seuil, la coordination ne se fait plus pour au moins une partie des acteurs, et mal pour une autre.

Le résultat classique d'une insuffisance de coordination apparaît alors : duplication de programmes dans certaines régions, absence dans d'autres, incohérence de méthodes

provoquant des tensions locales (semences vendues ici, distribuées gratuitement là), inadéquation de l'aide et, de façon plus générale, inefficacité globale et gaspillage des ressources. La non-coordination engendre des coûts proportionnels au nombre d'intervenants. Nous les appellerons « coûts des discordances ». Ceux-ci sont de plusieurs types :

- discordances d'approche entre intervenants ;
- discordances de procédure ;
- discordances d'agenda ;
- discordances interculturelles ;
- discordances de moyens et de taille.

Chaque nouvel intervenant augmente l'amplitude de ces discordances. Les duplications et lacunes s'ajoutent à ces discordances. La totalité forme les coûts de non coordination.

Ces coûts de non-coordination sont à comparer aux coûts de transaction dus à la coordination. Dans le cas de la création d'une unité de coordination (voir les exemples dans l'étude de cas sur l'Afghanistan, chapitre 8, § 3.1.3.), les membres participant à la coordination devront couvrir les coûts de mise en place de la structure : réunions, accords entre acteurs, choix d'une forme juridique, d'un lieu (secrétariat), définition des finalités et des procédures. S'y ajouteront les coûts de fonctionnement de cette structure : coûts fixes répartis en contributions (secrétariat), coûts variables pour chaque membre, proportionnels au nombre de ceux-ci.

En effet, les coûts de transaction croissent de manière exponentielle avec celui des intervenants. Chaque intervenant supplémentaire entraîne un accroissement des coûts de coordination proportionnel au nombre d'intervenants déjà en place puisqu'il doit établir des relations avec les autres acteurs. Ainsi, s'il y a n intervenants tous en relation les uns avec les autres, l'arrivée d'un $n+1$ ème intervenant entraîne un nombre des relations deux à deux N de :

$$N = n \cdot (n - 1) / 2$$

Soit dans le cas du Rwanda en 1994-1995, 180 ONG établissent 16 110 couples de relations deux à deux, au Cambodge en 2002, 200 ONG génèrent 19 900 couples et pour l'Afghanistan au milieu des années 2000, 330 ONG internationales engendrent théoriquement 54 285 canaux de communication entre elles. Bien sûr, une ONG médicale travaillant dans la préfecture de Gisenyi au Rwanda n'aura pas à se coordonner avec une ONG d'agronomes travaillant dans celle de Butare, mais encore faut-il qu'elles le sachent. Le nombre d'interrelations est donc inférieur à ce chiffre théorique. Mais dix ONG travaillant de concert génèrent tout de même 45 canaux de communication. Avec l'accroissement du nombre d'intervenants, les réunions se multiplient, rassemblant de plus en plus de personnes et devenant de moins en moins efficaces. C'est d'autant plus difficile la première année que la

structure de coordination doit en permanence s'adapter à l'évolution du nombre et de la qualité des nouveaux intervenants et que l'urgence sévit. Les coûts de transaction sont donc croissants avec le nombre d'acteurs et découragent la coordination. Nombreux sont les praticiens qui rapportent les forts taux d'absentéisme consécutifs à un désintérêt pour ces réunions (exemple du NGO Forum à Phnom Penh, Trannin S., 2005, p145). Elles représentent un coût certain pour chacun pour des retombées aléatoires, y compris au niveau collectif pour les raisons que nous avons déjà évoquées.

L'instrumentalisation des ONG par les organisations internationales publiques (OIP) constitue aussi une forme de coordination, dans la mesure où chaque ONG doit se plier à des procédures et méthodes similaires et que l'OIP a une vue d'ensemble de la présence des unes et des autres sur un secteur ou un territoire (en tous cas pour les ONG que l'OIP finance). Cette sous-traitance entraîne des coûts de transactions supplémentaires pour l'OIP, en matière de coordination si le nombre des acteurs augmente et en matière d'administration des projets, si ceux-ci se multiplient. Pour qu'une OIP donne son feu vert au financement d'un projet d'ONG, cela suppose toute une procédure (évaluation du projet, sélection, puis reporting, suivi et audit, transmission ou fermeture), demande du temps (instaurer une relation de confiance avec l'ONG, réunions) et présente l'inconvénient pour l'OIP de ne plus être en relation directe avec le terrain en utilisant ses propres méthodes. Ajoutons que la gestion peut être déléguée (*remote control*) à un deuxième niveau par l'ONG en cas de problème de sécurité (danger d'accès à une zone), comme c'est le cas en Afghanistan ou en République Centrafricaine, ce qui nuit davantage à la connaissance directe du terrain, facteur important du succès des projets.

2.1.4. Formalisation théorique du problème de la coordination d'acteurs indépendants à partir de l'analyse marginaliste : la trappe à la coordination.

En considérant que les acteurs autonomes qui participent à un programme de reconstruction sont les facteurs d'une production qui est la reconstruction économique, on comprend qu'ils sont dans la même situation que des mineurs qui doivent abattre du charbon dans une galerie ou comme les journaliers sur les champs de pomme de terre de Von Thünen à Mecklenburg : plus leur nombre s'accroît, plus il en viennent à se gêner mutuellement tandis que leur coordination impose d'engager des dépenses supplémentaires : contremaître, chef de chantier ou superviseur. Leur efficacité globale est croissante, mais de façon de plus en plus faible à

mesure que leur nombre augmente. Le propriétaire de la mine ou du champ (ou son représentant gestionnaire) a intérêt à engager des dépenses supplémentaires car le coût de la non-coordination serait plus élevé que ces dépenses et empêcherait d'exploiter correctement le capital mis en œuvre. A partir d'un certain moment, même la coordination ne peut améliorer la production globale, ou elle le fait à un coût qui dépasse la valorisation de la production supplémentaire obtenue. Le point auquel le coût additionnel égale la production supplémentaire en prix marque la maximisation du bénéfice retiré par l'exploitant.

Pour le problème de la coordination de nos acteurs, la problématique est la même, si nous considérons que l'efficacité du dispositif dépend de la coordination. Elle est la production dépendant de la mise en œuvre d'au moins un facteur de production appelé « coordination ».

Ainsi, de façon générale :

- plusieurs acteurs qui se coordonnent génèrent une efficacité supplémentaire (E_s) supérieure à la somme de leurs actions particulières, efficacité résultant de la cohérence des projets mis en œuvre.
- L'efficacité avec coordination des acteurs (E_c) est plus efficace que l'efficacité hors coordination (E_{hc}). L'efficacité supplémentaire (E_s) est la différence entre les deux :

$$E_s = E_c - E_{hc}$$

et peut se formuler comme étant l'intégrale suivante :

$$E_s = \int_1^n E_c(n) - E_{hc}(n) dn$$

Graphique 11 : Efficacité avec coordination des acteurs (E_c) et efficacité hors coordination (E_{hc})

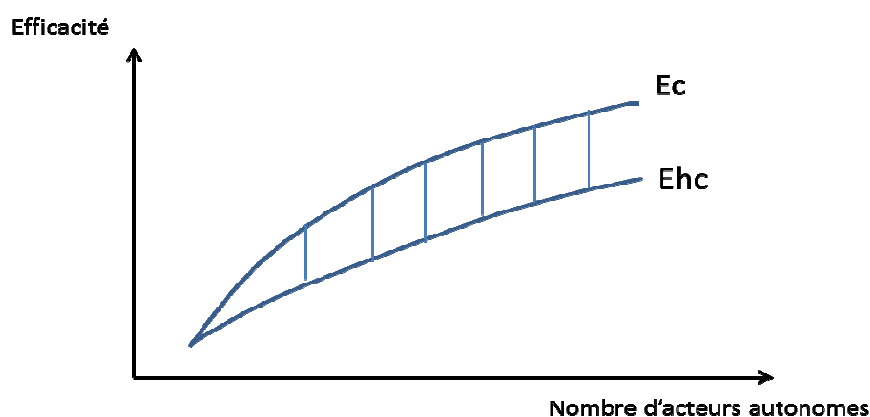


Schéma de l'auteur

- cette efficacité croît de façon de plus en plus réduite (dérivée première négative) avec l'augmentation du nombre d'acteurs ;

- les coûts de transactions (C_t) dus à la coordination augmentent avec le nombre d'acteurs en jeu, du fait des coûts liés à la gestion des discordances et de la croissance des interrelations, car il s'agit d'acteurs autonomes (un acteur avec ses méthodes et ses conceptions) ;

Graphique 12 : Croissance des coûts de transactions avec l'augmentation du nombre d'acteurs

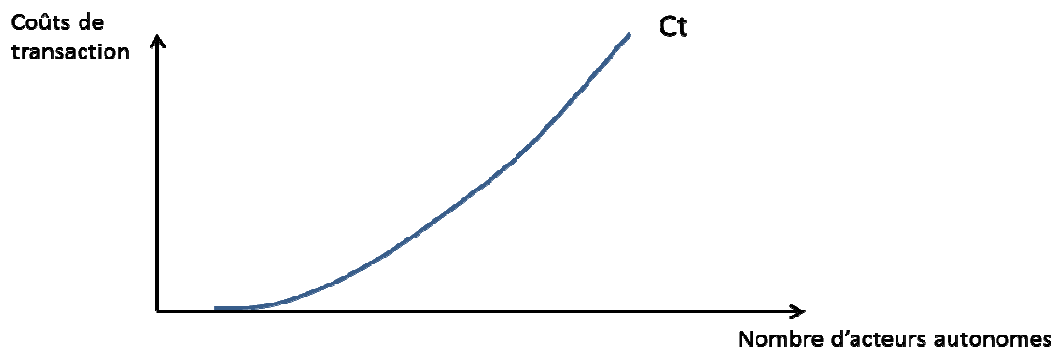


Schéma de l'auteur

- L'efficacité totale (E_t) résultante, définie comme l'efficacité supplémentaire E_s moins les coûts de transactions C_t , croît dans un premier temps puis diminue. Elle passe donc par un maximum « Max » sur le graphique ci-dessous).
- Ce maximum est atteint lorsque la différence des dérivées ($E_s' - C_t'$) est au plus haut, c'est-à-dire, graphiquement à un point où la valeur marginale apportée par la coordination est égale à la valeur marginale des coûts qu'elle génère. En ce point, les tangentes aux deux courbes ont même valeur (elles sont parallèles).
- Ensuite, E_t diminue jusqu'à devenir nulle (aucun apport du fait de la coordination) lorsque l'efficacité supplémentaire apportée par la coordination est égale aux coûts que celle-ci génère ($E_s - C_t = 0$).
- Au-delà de ce point, les inconvénients générés par les coûts de transaction l'emportent sur les avantages de la coordination et E_t devient négative.

Graphique 13 : Efficacité résultante (Et)

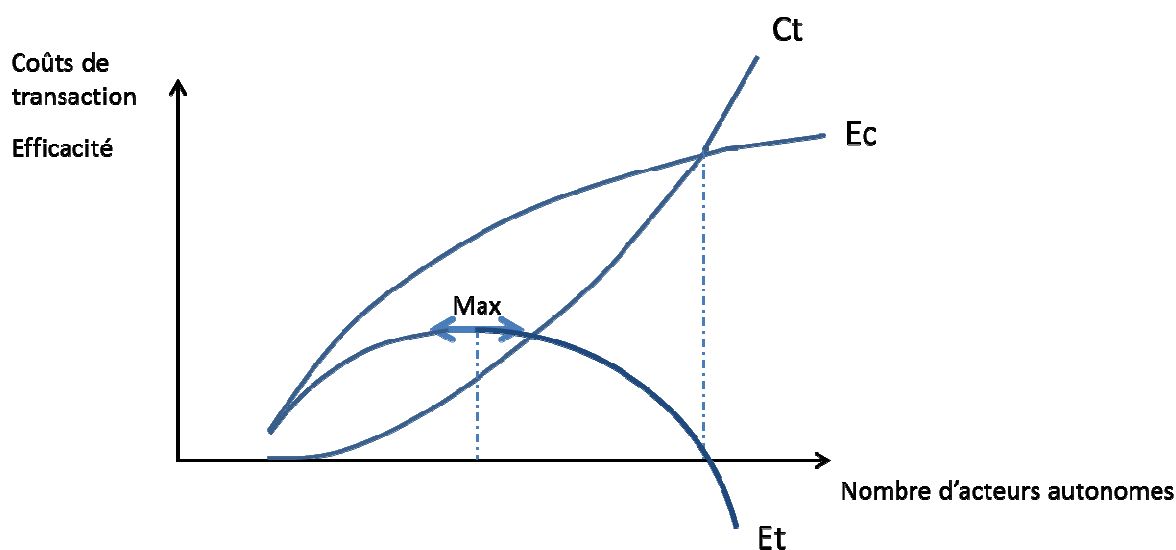


Schéma de l'auteur

De façon pratique, cela signifie que l'efficacité ne peut être atteinte avec un nombre d'acteurs trop important. Il n'est pas possible de le chiffrer, mais ce cadre théorique permet au moins de penser ce phénomène que nous pouvons qualifier de « trappe à la coordination ».

Nous en concluons donc qu'au-delà d'un certain nombre d'intervenants, l'efficacité d'une coordination par consensus entre des acteurs indépendants baisse jusqu'à devenir nulle puis négative. Les coûts de transaction liés au surnombre l'emportent sur l'efficacité retirée de la coordination et génère des dysfonctionnements qui pénalisent l'efficacité du programme dans son ensemble. En termes plus simples, nous pourrions dire que « mieux vaut un peu d'aide bien administrée que beaucoup d'aide dilapidée ».

Une véritable coordination par commandement éviterait ce genre de problème, mais elle est inapplicable à des acteurs qui font de leur indépendance un principe de leur action. Il y a donc bien une impossibilité intrinsèque à coordonner ce type de dispositif et il n'y a pas d'efficacité à en attendre.

2.1.5. Différenciation et incertitude de l'environnement : l'apport de la théorie de la contingence

Un éclairage supplémentaire du phénomène de prolifération des acteurs et de ses conséquences en termes d'inefficacité des programmes de reconstruction peut être apporté par certaines théories des organisations.

Nous pouvons utiliser le cadre conceptuel développé par P. Lawrence et J. Lorsch dans la théorie de la contingence (ou « théorie contingente ») en l'adaptant (P. Lawrence

et J. Lorsch, 1967). Les deux auteurs ont traité d'entreprises industrielles en situation de concurrence et dans un environnement technologique en évolution plus ou moins vive selon les secteurs pour en analyser la structure. Ils ont ainsi rapproché la différenciation structurelle des entreprises de l'incertitude de leur environnement et des méthodes d'intégration qu'elles utilisent. Les programmes de reconstruction dont nous essayons de cerner les causes de l'inefficacité peuvent sembler n'avoir aucun rapport avec ces questions. En fait, il est possible de transposer l'approche de Lawrence et Lorsch pour l'adapter à notre cas.

Considérons pour cela que l'entreprise que nous analysons est chargée du programme de reconstruction. Il s'agit du dispositif que nous avons décrit (chapitre 8) et l'approche doit nous permettre d'évaluer son efficacité du point de vue organisationnel et d'en cerner les problèmes. Ce dispositif est divisé en secteurs d'activités (santé, éducation, réfugiés, DDRR, reconstruction physique des infrastructures,...) comme une grosse entreprise l'est en divisions. Des acteurs interviennent pour contribuer à la finalité du programme de reconstruction au niveau de leur secteur, comme des services dans une division.

Lawrence et Lorsch retiennent quatre critères pour apprécier la différenciation de la structure étudiée, critères que nous appliquons à notre cas :

- la nature des objectifs : ceux-ci varient selon les secteurs : augmentation de la fréquentation scolaire, surfaces déminées, nombre d'anciens combattants en phase de démobilisation ou réintégrés ;
- l'orientation temporelle de chaque division (secteur) : les différences sont importantes entre les logiques d'urgence et les logiques de développement, d'autant plus qu'elles peuvent traverser un même secteur (pour la santé, lutter contre une épidémie et reconstruire un réseau de dispensaires ou former du personnel médical) ;
- les relations interpersonnelles dans chaque division : relations centrées sur la tâche à accomplir si celle-ci est bien définie ou sur les aptitudes pour des fonctions complexes. C'est le deuxième cas qui est généralement rencontré du fait qu'il faut faire preuve d'imagination pour résoudre des problèmes imprévus. Le secteur du déminage peut être rangé dans le premier cas du fait qu'une fois identifiée une zone, il s'agit d'un problème technique. Mais cette activité comprend aussi l'information de la population et des enfants notamment, la recherche d'informations sur la localisation des mines, etc. En dépit d'une expérience accumulée, il faut adapter celle-ci à chaque nouveau contexte, ce qui pousse davantage à des relations centrées sur les aptitudes ;
- la formalisation de la structure de chaque division : elle est très faible puisque nous avons une juxtaposition d'acteurs (ONG, agences onusiennes,...).

Il est évident que toutes les observations que nous avons faites du dispositif, dont nous avons rappelé ici quelques traits à titre d'exemple, nous permettent de juger les différents secteurs (divisions) comme étant d'un niveau très différencié selon les critères de Lawrence et Lorsch.

Les trois types d'environnement que ceux-ci distinguent (scientifique, marché, technico-économique) ne sont pas adaptés ici. Les types d'environnement qui peuvent influencer un programme de reconstruction sont différents. Ce que nous avons décrit et analysé dans les chapitres précédents nous porte à distinguer un environnement de sécurité, un environnement institutionnel et un environnement politique (qui reprennent trois des cinq piliers que nous avons distingués, les deux autres, redressement économique et accès au droit étant ceux que nous étudions spécifiquement). Mintzberg, qui met en perspective les travaux de Lawrence et Lorsch, emploie quatre qualificatifs pour caractériser un environnement : stabilité, complexité, diversité et hostilité.

Comme nous l'avons analysé, les contextes des sociétés post-confliktuelles sont :

- instables (gouvernement temporaire, fragilité des accords de paix, évolutions aux frontières, persistance de tensions,...) ;
- complexes, cet aspect a été très développé ;
- divers, dans le sens où chaque secteur est confronté à des particularités en termes légaux ou réglementaires, en termes culturels ou géographiques ;
- hostiles. L'hostilité tient à tout ce qui fait obstacle au bon déroulement des activités : procédures, obstacles administratifs, mais aussi comportements de la population. Les environnements hostiles sont en général dynamiques et demandent des capacités de réaction rapide (Mintzberg, 1982, p 246).

Les trois types d'environnement (institutionnel, sécuritaire, politique) présentent quasiment toujours les mêmes caractéristiques d'instabilité, de complexité, de diversité et d'hostilité (les quatre caractéristiques s'appliquent aux trois environnements). Quelques nuances sont à apporter :

- la sécurité s'est rapidement stabilisée au Mozambique dès 1992 et au Liberia après 2006 (d'après le baromètre HIIK). Il s'agit d'exceptions.
- du point de vue du dernier critère (hostilité) : la population peut être très accueillante et le rester (cas du Kosovo) ou devenir progressivement hostile (Afghanistan). Certaines zones peuvent être hostiles, d'autres non (cas de l'Irak et du triangle sunnite). L'administration peut aussi se corrompre avec l'arrivée massive de l'aide, etc.

Nous en concluons que l'environnement des économies post-confliktuelles présente un degré élevé d'incertitude.

Lawrence et Lorsch ont mis en relation l'incertitude de l'environnement et les quatre dimensions de la différenciation pour chaque division des entreprises étudiées. Les plus efficaces font apparaître les relations résumées ainsi :

Tableau 57 : Relations entre incertitude de l'environnement et dimensions de la différenciation chez Lawrence et Lorsch

Incertitude de l'environnement	élevée	moyenne	basse
<u>Dimensions de la différenciation :</u>			
. Formalisation de la structure	Basse	Moyenne	Elevée
. Relations interpersonnelles	Tâche	Aptitude	Tâche
. Orientation temporelle	Long terme	Moyen terme	Court terme
. Nature des objectifs	Pas de relations		

Tableau : Lawrence et Lorsch d'après Scheid (1991, p 46)

Nous situant dans un environnement caractérisé par une incertitude élevée, le dispositif des programmes pour être efficace d'un point de vue organisationnel devrait donc présenter une formalisation basse, ce qui est le cas, (structure non hiérarchique du fait de la diversité des acteurs), des relations interpersonnelles centrée sur la tâche, ce qui est peu le cas et une orientation temporelle sur le long terme, ce qui n'est pas le cas pour toutes les opérations liées à l'urgence.

Le problème d'inadaptation s'aggrave puisque Lawrence et Lorsch ajoutent, dans leur étude qu'en plus de l'adéquation entre environnement et différenciation, qu'il faut tenir compte de l'intégration. Celle-ci doit être d'autant plus importante que l'organisation est différenciée pour affronter un environnement incertain. Or, c'est précisément le cas ici. Plus une structure est différenciée, plus elle doit se coordonner par les procédés que nous avons rappelés (chapitre 8, § 3.1.2) : notamment la hiérarchie, la standardisation, les systèmes de planification et de contrôle (budgets...) et les mécanismes de liaisons tels que les organes de coordination. Nous avons passé en revue ces procédés et mécanismes pour

conclure qu'ils avaient une efficacité relativement faible dans la façon dont ils étaient mis en œuvre dans les programmes de reconstruction post-conflits.

Cette étude à la lumière de la théorie contingente nous amène à la conclusion suivante : compte-tenu de l'incertitude très forte de l'environnement et de la différenciation très poussée des acteurs, il ne peut y avoir d'efficacité du dispositif que constitue le programme de reconstruction qu'avec un mécanisme d'intégration fort. Or celui-ci est déficient : il n'y a pas de pilote et les mécanismes de liaison et procédés de coordination sont insuffisants pour remplir cette mission.

2.1.6. Le coût de l'intermédiation

Cet aspect tient à la fois des effets pervers (paragraphe suivant) et de l'organisation, c'est pourquoi nous le traitons ici. Si nous reconstituons le cheminement général de l'aide en partant des deux extrémités, c'est-à-dire des contribuables-donneurs aux bénéficiaires, celle-ci passe par différents circuits, plus ou moins longs, où chaque intermédiaire capte une partie de l'aide pour en administrer l'acheminement. Ainsi l'impôt prélevé au contribuable par un État donateur peut être reversé à une organisation multilatérale, qui la reverse à un gouvernement aidé, lequel peut la transférer à une collectivité locale ou une ONG qui s'occupera finalement d'en faire bénéficier les récipiendaires. Il y a ainsi quatre intermédiaires. L'aide la plus directe passe par les ONG qui reçoivent directement des donateurs et l'achemine directement aux bénéficiaires (un intermédiaire).

Si n est le nombre d'intermédiaires, a , le pourcentage moyen prélevé par chacun d'eux et X la somme donnée à l'origine, nous pouvons montrer que, après n intermédiaires, la somme X' qui arrivera sur place s'élève à :

$$X' = X \cdot (1 - a)^n$$

Si $X = 100$, $n = 4$ et $a = 10\%$, on a :

$$X' = 100 (0,9)^4 = 66,$$

Ce qui signifie que, dans ce cas, 66% seulement du don initial parvient sur place. Nous pourrions ajouter un coefficient de prélèvement dû à la corruption σ qui réduirait encore le montant réellement distribué.

Par exemple, en supposant le même nombre d'intermédiaires prélevant un taux a , dont l'un détourne 20% du montant, on a :

$$X' = 100 (0,9)^4 \cdot (0,8) = 52,8$$

En l'absence d'aide, si la somme (100) était prélevée par impôt sur la population, on aurait :

$$X' = 100 (0,9).(0,8) = 72$$

Dans ce cas, l'effet multiplicateur négatif dû à l'impôt est partiellement compensé par la redistribution (72). Si on considère que le prélèvement dû au fonctionnement de l'administration et celui dû à la corruption sont dépensés dans l'économie locale, alors l'effet multiplicateur positif l'emporte (application du théorème d'Haavelmo). Cette situation peut sembler plus favorable à l'économie locale, le seul problème est que le système fiscal dans un État fragile est lui-même déficient et que les revenus sont insuffisants pour être fiscalisés (importance de l'économie informelle, désorganisation consécutive à l'après-guerre, évasion fiscale pour les hauts revenus). Ainsi, le recours à l'aide est contraint au départ et l'intermédiation est inévitable. Son coût s'ajoute à celui de la coordination.

Ce paragraphe sur le problème de la coordination peut se conclure ainsi : une communauté internationale, qui manque de moyens, de temps et de méthodes, essaye d'aider des États faillis qui n'ont plus rien. L'insuffisance institutionnelle et le problème de la gouvernance ne concernent pas seulement les États fragiles, ils concernent aussi les intervenants extérieurs.

La cause de ce problème d'inefficacité structurelle tient à la fois à la prolifération des acteurs et à leur diversité, à la fois dans leur structure et dans leur culture, ce qui génère des coûts de transaction élevés dus à leurs discordances et que les mécanismes de liaison et de coordination sont insuffisants à surmonter. Il est donc nécessaire de rectifier ce type de configuration gravement inadapté aux incertitudes de l'environnement et aux caractéristiques des activités développées. Mais nous ne pouvons émettre des préconisations qu'une fois terminée notre étude des causes de l'inefficacité.

Quoiqu'il en soit, nous ne pouvons non plus imputer la totalité des problèmes d'inefficacité à la coordination et à la structure du dispositif : celui-ci achemine une aide précieuse pour un État sortant de conflit, financièrement exsangue et économiquement sinistré, et les projets contribuent au redressement de l'économie. L'inefficacité tient aussi aux effets pervers que le dispositif des programmes entraîne.

2.2. Effets pervers du dispositif

La complexité du dispositif, due notamment à la multiplicité des acteurs aux logiques d'action et aux intérêts divergents, ne se traduit pas seulement par une inefficacité au niveau de la coordination, elle engendre des effets pervers qui constituent également des coûts de transaction supplémentaires et qui contribuent à l'inefficacité des programmes de reconstruction.

Ces effets pervers se retrouvent dans tous les contextes post-confliktuels étudiés, non parce qu'ils tiendraient aux spécificités locales, mais parce qu'ils sont liés au dispositif d'aide. En effet, celui-ci prend, partout où il se met en place, le même type de configuration (complexité, prolifération d'acteurs, lourdeurs, d'où inefficacité organisationnelle), générant ainsi les mêmes types de problèmes. La littérature académique a produit, depuis plusieurs décennies maintenant, d'abondantes analyses sur les effets pervers de l'aide au développement (par exemple, Michailof S., 1984, Erler B., 1987, de Solages O., 1993).

Dans le cadre de notre recherche, ces effets peuvent être regroupés en trois catégories : la première a trait au marché du travail et au capital humain (« décalages culturels, inégalités salariales et éviction des compétences »). La seconde résulte en partie des effets mêmes de la première par l'apparition d'une administration de substitution, due au manque de capacités institutionnelles, ce qui contribue à la délégitimation des structures étatiques, problématique centrale dans la question des États fragiles. Cette conséquence est l'occasion d'étudier l'existence d'un seuil de capacités institutionnelles ayant un effet bloquant sur l'efficacité de l'aide. Enfin, les effets pervers classiques de l'aide concernent l'aide liée, mais ils prennent ici une importance particulière dans la mesure où ils participent à une hiérarchisation des priorités qui pénalise l'efficacité des programmes de reconstruction. Le cas de l'Afghanistan, qui constitue un des programmes de reconstruction les plus complexes jamais réalisés et pour lequel nous disposons des données les plus abondantes, illustrera cette partie, quelques exemples pris dans d'autres pays venant corroborer nos propos.

2.2.1. Marchés du travail, décalage culturel et inégalités salariales

Toutes les sociétés sortant d'un conflit armé se retrouvent dans la situation d'un manque de compétences et de cadres. Pour les pays les moins avancés, qui constituent la plupart des cas analysés, le conflit n'a fait qu'aggraver une situation de sous-capacités en capital humain qui entravait déjà le développement (les travaux de Romer, Barro ou Mankiw, notamment, ont montré l'importance de l'éducation comme moteur du développement). Non seulement le conflit a empêché la formation nécessaire au renouvellement du personnel éduqué, mais il a provoqué le départ à l'étranger d'une partie de celui-ci, comme nous l'avons vu (chapitre 5, § 1.1).

Pour compenser cette déficience de main-d'œuvre qualifiée, l'aide, sous forme d'assistance technique, draine un grand nombre d'expatriés, de techniciens, de spécialistes ou de consultants étrangers, embauchés par les organisations internationales, les entreprises ou les ONG. Ceci crée une situation de juxtaposition de deux marchés du travail : un marché local,

manquant de qualifications, aux rémunérations faibles et au renouvellement lent et un marché international aux qualifications et aux rémunérations élevées avec un *turn over* important. Cette dualité liée à la prolifération des acteurs extérieurs et à leurs besoins en ressources humaines a des conséquences à la fois sur le capital humain, sur les différences de rémunérations et sur le recrutement. Pour être précis, il s'ajoute à ces deux marchés un troisième que nous pourrions qualifier d'« international –local », plus étroit que le premier et constitué du personnel local travaillant pour les organisations étrangères : ce personnel dispose généralement d'un savoir-faire utilisable dans le domaine de l'aide (mécanique, agronomie, administration et gestion, sécurité...) et d'une connaissance de l'anglais (ou d'une langue internationale utilisée localement) et bénéficie d'une rémunération souvent bien plus élevée que celle du personnel local ayant le même savoir-faire.

Malgré des conditions financières parfois très avantageuses proposées aux expatriés, le contexte d'insécurité et d'inconfort d'un pays sortant de conflit armé provoque un *turn over* élevé qui se traduit rapidement par des successions de contrats courts (six mois, un an, rarement deux ou plus), ce qui ne favorise pas la constitution, au sein de ces organisations, de personnels stables, au fait des réalités locales. De plus, le nombre d'économistes du développement spécialisés sur un pays (c'est-à-dire l'ayant visité à plusieurs reprises ou y ayant fait de longs séjours, parlant la langue et connaissant son environnement culturel) a plutôt tendance à se réduire si ce pays se trouve en conflit depuis de nombreuses années. Un pays sortant de conflit se retrouve donc en pénurie de compétences locales et les organisations internationales ne disposent que de rares spécialistes du pays et recrutent davantage sur des domaines techniques.

C'est le cas de l'Afghanistan, avant 2001, où 23 ans de guerre civile n'ont pas vraiment stimulé la multiplication des spécialistes extérieurs au pays du fait des difficultés d'accès. Les organisations internationales et les entreprises n'ont pu envoyer la plupart du temps que des spécialistes d'un domaine technique, souvent ignorant de la société afghane.

La première conséquence de cet état de fait est un effet d'expérience très limité. Cela correspond bien au concept de capital humain pour lequel l'accumulation d'une connaissance fine du terrain par des personnes au fait des réalités et qui conservent la mémoire des succès et des échecs antérieurs donne une compétence et une efficacité que des personnes inexpérimentées n'ont pas. Ce manque d'effet d'expérience conduit à une conception parfois, sinon souvent, erronée des recommandations et des programmes du fait d'une méconnaissance globale de l'environnement social et culturel. Les cadres conceptuels de

l'aide, souvent importés, peuvent se révéler inadaptés à l'économie qu'il faut redresser et la non-prise en compte des réalités locales pèse sur l'efficacité des programmes.

Ainsi, le Programme National de Solidarité (NSP, *National Solidarity Programme*) mis en œuvre en Afghanistan par le Ministère de la Réhabilitation et du Développement Rural (MRDR) dans chaque district avec un «partenaire facilitateur» (UN Habitat et 28 ONG internationales ou locales) a permis de mettre en place des Conseils de Développement Communautaires (CDC) élus au niveau des villages (voir le schéma réalisé par la Banque mondiale que nous reproduisons chapitre 8, § 3.1.3). Ces conseils, aidés par leur « facilitateur », élaborent un plan de développement soumis ensuite au NSP pour approbation et financement, puis le mettent en œuvre. En même temps que la reconstruction, ces programmes cherchent à promouvoir certaines valeurs comme la démocratie, la bonne gouvernance ou l'émancipation des femmes et ils aboutissent parfois à des contradictions. Tout projet économique de développement s'inscrit dans un environnement dont la connaissance et la prise en compte dans ce projet en conditionnent le succès. Une approche purement technique ou se fondant sur une théorie dont les présupposés et les hypothèses, implicites ou explicites, sont trop restrictifs, ne peut permettre de construire des projets pertinents. Nous pensons ici, par exemple, à la plupart des théories économiques qui présupposent que les formes d'échange sont monétarisées. Cette prise en compte doit aller de la conception à la mise en œuvre.

Elsa Piou (Piou, 2008, p 19) exprime à ce sujet un point de vue d'anthropologue sur ce sujet économique. Elle a montré par l'analyse de plusieurs exemples, notamment dans les provinces de la Kounar et du Nouristan, comment certains programmes du NSP, mal conçus du fait de la méconnaissance de l'environnement social et culturel, ont pu susciter une hostilité de la part de villageois. En voulant promouvoir l'émancipation de la femme tout en faisant du développement, ils remettent en cause la dichotomie entre espace public et espace privé en poussant les femmes à prendre des responsabilités au sein des CDC, notamment aux postes de présidente, secrétaire ou trésorière. La plupart des villageoises étant illettrées, elles se retrouvent dans l'incapacité d'exercer ces fonctions, ce qui les discrédite et finalement justifie leur mise à l'écart des affaires publiques aux yeux du reste de la communauté.

Dans la province de la Kounar, des programmes de formation en couture ont pour objectif, dans l'idée du NSP, de valoriser le capital humain en améliorant les compétences, et de générer des revenus supplémentaires grâce à une production de vêtements mise sur le marché local, ce qui va dans le sens de l'émancipation des participantes et du développement local. Bien que ces programmes aient été plébiscités, leur signification pour les intéressées est tout

autre : pour les mères, l'apprentissage de la couture augmente la valeur de la dot de la jeune fille à marier et la production peut être utilisée comme cadeau pour conforter une position sociale dans un système d'échanges non marchands. Nous restons pourtant bien dans un système d'intérêt et de maximisation de l'utilité à travers la valorisation d'un actif (la dot ou la position sociale), mais cette valorisation ne se fait pas par échange monétarisé, sans pour autant rester dans l'économie purement domestique.

Au Nouristan, où les femmes travaillent traditionnellement dehors, les projets de couture permettent de les maintenir à la maison, argument auxquels est sensible une partie de la population devenue favorable à l'influence wahhabite.

Ainsi, la stratégie des acteurs renvoie à des objectifs différents et la conception des programmes peut les faire dériver vers des objectifs inattendus, voire contradictoires au regard de ceux qui sont recherchés, du fait d'une mauvaise conception due à une insuffisante connaissance de l'environnement local et d'un manque d'étude de leur impact sur les relations sociales, notamment sur les relations de pouvoir. Ces projets, qui ont une visée d'abord économique (développement des qualifications, génération de revenus supplémentaires, accroissement des échanges) peuvent échouer par méconnaissance du contexte et nuire ainsi à l'efficacité plus globale des programmes de reconstruction.

La deuxième conséquence du déploiement de cette communauté d'expatriés, du moins d'une partie d'entre eux, est leur décalage culturel avec la société. La méconnaissance citée plus haut est aggravée par des différences de mode de vie, de train de vie et de rémunération telles qu'elles ne peuvent qu'irriter la population locale et finissent par alimenter toute sorte de bruits plus ou moins justifiés sur le détournement de l'aide internationale qui terminerait dans la poche de ces expatriés venus dans le pays dans le seul but d'en profiter.

Ainsi, à Kaboul, un consultant peut toucher 250 000 à 500 000 \$ par an d'après les contrats référencés par le *Center for Public Integrity* quand un fonctionnaire touche en moyenne 1000 \$ par an, ce qui ne permet pas de subvenir aux besoins d'une famille. Les écarts sont donc considérables, et le train de vie affiché par les expatriés contribue à creuser l'incompréhension : puissantes voitures, maisons confortables dans un contexte de crise du logement, quartiers sécurisés et attitude souvent ressentie comme condescendante par les fonctionnaires en poste.

Au Timor Leste, au début des années 2000, un consultant international reçoit 500 \$ par jour (ce à quoi il faut ajouter les frais sur place) quand un travailleur timorais moyen touche 3 à 5 dollars par jour. Les honoraires des consultants représenteraient 15 à 30% des dons. Les

disparités de rémunération donnent aux timorais l'impression de nouvelle colonisation ou de manipulation de l'aide par les occidentaux.

Une étude de Ivar et Einar (2012) au Soudan, menée au Darfour et à Khartoum analysent les problèmes de coordination occasionnés par le turnover élevé des responsables de terrain dans les ONG d'aide. Couplé au manque d'implication du personnel local, ce phénomène connu empêche l'accumulation d'expérience, ce qui nuit à l'efficacité des projets.

Troisièmement, la présence de la communauté internationale provoque un effet d'éviction de la main d'œuvre au détriment des administrations nationales du fait de leurs besoins en personnel local. Cet effet d'éviction correspond au compartiment « international-local » du marché du travail. Ainsi, en Afghanistan, les différences de rémunération sont très nettes entre ceux qui sont revenus du Pakistan où ils ont pu apprendre l'anglais et ceux qui sont restés dans l'administration nationale, des gouvernements communistes aux Talibans. Les organisations internationales embauchent les premiers à des salaires nettement supérieurs à ceux des seconds (jusqu'à 6 000 \$ par mois pour un traducteur), à qualification égale par ailleurs. Même les fonctionnaires formés depuis 2001 dans le cadre de programmes techniques quittent l'administration pour de meilleurs salaires dans les organisations internationales (Michaïlof, 2009, p 20).

De façon générale, l'effet d'éviction des compétences aggrave le problème d'efficacité des services publics en privant l'administration de celles-ci. Une véritable administration parallèle au gouvernement (Banque mondiale, 2008c) s'est ainsi développée, que Barnett Rubin analyse comme autonome dans ses décisions, non coordonnée et non liée au gouvernement (Rubin B., 2005) et plus efficace que celui-ci, du fait qu'elle bénéficie d'un meilleur recrutement lié à de meilleurs salaires, au détriment de l'administration, mais aussi de possibles entrepreneurs du secteur privé. De multiples tensions entre administrateurs locaux des ministères, personnel local travaillant pour le personnel international et celui-ci résultent des différences de salaires, de statut ou des différences entre ceux qui sont restés et ceux qui sont partis, entre ceux qui s'enrichissent et ceux qui n'ont presque rien, ceux qui prétendent savoir et ceux qui ne savent pas grand-chose (en fait, souvent les mêmes). Ces tensions se retrouvent chaque fois que cette configuration apparaît, c'est-à-dire dans toutes les situations de programmes de reconstruction par la communauté internationale générant cette prolifération d'acteurs. L'équipe internationale de conseillers qui a mis en place la restructuration du Ministère des Finances afghan témoigne de ces tensions (Carnahan et al., 2004, p 146), comme le rapport de la Banque mondiale sur son action en Bosnie-Herzégovine, réalisé par son département d'évaluation (Banque mondiale, 2004, p XV). Au Timor Leste,

les disparités de rémunération et la captation d'une partie importante de l'aide internationale par les experts étrangers, donnent aux timorais une impression de nouvelle colonisation et de manipulation de l'aide par les occidentaux.

Enfin, une conséquence directe de cette rémunération insuffisante est le développement de la corruption. L'idée que des salaires trop bas dans la fonction publique sont causes de corruption a été développée notamment par van Rijckeghem et Weder (Rijckeghem van C. et Weder B., 1997) qui préconisent leur augmentation pour endiguer le problème. Les travaux de Besley et McLaren (Besley T. et McLaren J., 1993) ont permis de modéliser différents niveaux de salaires. Le plus bas, dit « salaire de capitulation » se situe en-dessous du revenu de survie. Dans ces conditions, la fonction publique n'attire que des personnes comptant se rémunérer en utilisant leur position à leur avantage personnel, leur salaire étant insuffisant.

Ainsi, un policier qui touche environ 75 \$ par mois à Kaboul quand il lui en faudrait plus de cent pour couvrir les besoins essentiels de sa famille, se situe en-dessous du salaire de capitulation et est nécessairement tenté par la corruption.

Au Cambodge, en 2002, un professeur touchait un salaire de 30 dollars environ, ce qui ne lui permettait de faire vivre sa famille. Soit, il exerce un métier complémentaire, soit il « rackette » les élèves, notamment dans le cadre des examens (Trannin, 2004, p 61).

De plus, nous pouvons penser que l'accroissement des inégalités consécutif au déploiement des organisations internationales dans le contexte d'après-guerre n'est pas étranger à une certaine recrudescence de la corruption. Les inégalités rendent les conditions défavorisées plus difficilement supportables par rapport à une situation où tout le monde partage le même sort et l'aide augmente les flux monétaires en circulation.

Le cas de l'Afghanistan illustre ici encore ce point : d'après une enquête de l'ONG *Integrity Watch Afghanistan* menée en 2006 (Delesques et Torabi, 2007), 60% de la population interrogée dans treize provinces estiment que le régime en place est corrompu, alors qu'ils n'étaient que 10%, 12% et 9% à le penser respectivement pour les gouvernements taliban, Rabbani et communiste. L'enquête note une évolution des formes de corruption. Plus clientéliste sous les régimes précédents, elle est devenue davantage financière : 33% des personnes affirment y avoir participé en versant ou recevant des pots de vin. Le phénomène est dénoncé comme étant général dans l'administration, en haut pour s'enrichir de façon inconsidérée en utilisant le pouvoir comme un patrimoine personnel, en bas pour survivre. Les juges eux-mêmes peuvent difficilement faire face à leurs dépenses personnelles et doivent en outre assumer certains frais de justice, ce qui les met à la merci des chefs de district qui ont

les moyens de les financer, rendant le juge dépendant de leur bon vouloir (Djanbaz Nadjibullah, 2008).

A la corruption s'ajoute le clientélisme, qui conduit à placer aux postes d'encadrement des personnes choisies pour leur appartenance ethnique ou tribale, au lieu de les recruter sur des critères de mérite et de compétence. Le fonctionnement de l'administration se rapproche ainsi plus du néo-patrimonialisme que de l'idéal type wébérien légal-rationnel. Ce phénomène a déjà été largement exploré par la littérature. Dans des pays où l'instrumentalisation des différences ethniques et les inégalités horizontales sont une des sources des conflits, il s'ajoute aux autres problèmes selon les contextes. Cette pratique contribue à délégitimer l'État et à en pénaliser le fonctionnement.

Le schéma suivant résume nos développements sur les marchés du travail.

Schéma 18 : Effets pervers dus aux conséquences du dispositif sur le marché du travail

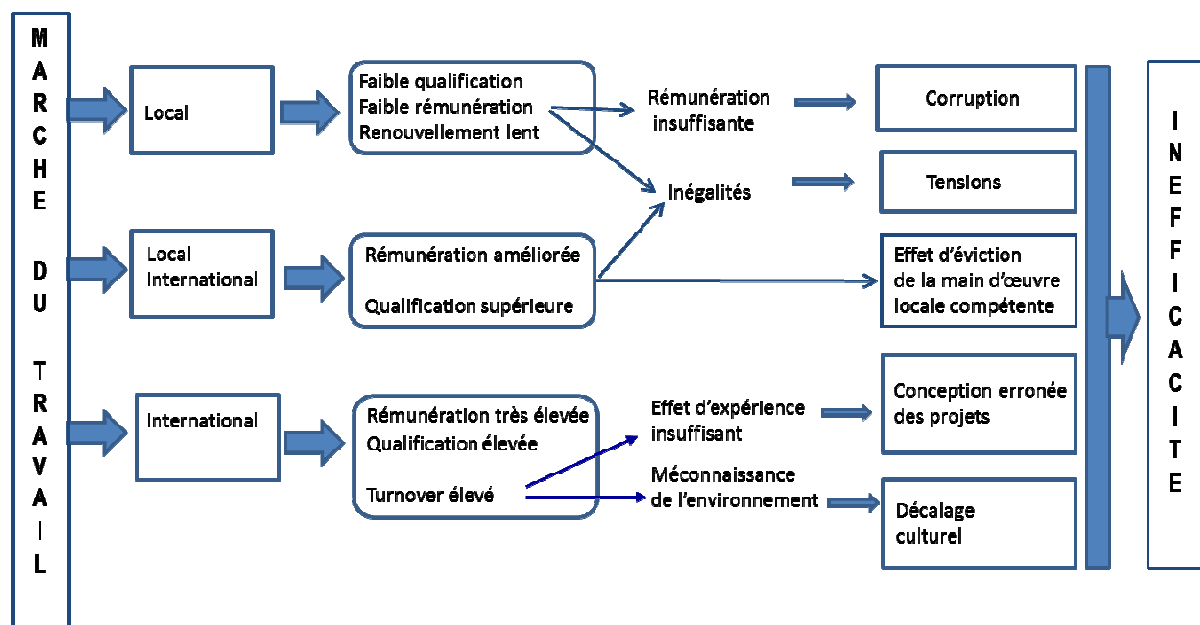


Schéma de l'auteur

Juxtaposition de marchés du travail, instabilité de la main d'œuvre expatriée, méconnaissance de la société locale, écarts culturels et de revenus importants, corruption, tout cela se traduit par des coûts de transaction élevés, un effet d'expérience très limité préjudiciable au développement du capital humain, des projets parfois mal conçus, un effet d'éviction des compétences, ce qui finit par nuire à l'efficacité de l'aide et à la légitimité de

l'État. Ces problèmes s'ajoutent à ceux que nous avons déjà constatés du fait de l'inadaptation du dispositif d'aide. Ils participent d'un phénomène plus général qu'est l'insuffisance de capacités institutionnelles, qui du fait du déploiement du dispositif d'aide, génère une administration de substitution, effet pervers de ce dispositif.

2.2.2. Fragilité de l'État et administration de substitution

Même si les capacités administratives ne concernent les institutions qu'au sens restreint où l'entend l'économie institutionnelle, elles constituent une condition du développement économique. En reprenant les éléments de notre analyse sur les causes des conflits armés civils (chapitre 2) et les caractéristiques des sociétés post-confliktuelles (chapitres 5 et 6), l'administration se trouve en sous-capacité à tous points de vue :

- une guerre civile est toujours le signe d'une fragilité de l'État, qu'elle soit d'origine politique, économique ou sociale ;
- pour les quatorze conflits que nous avons retenus dans notre base de données, tous ont, à un degré ou à un autre, un problème de capacités administratives, et s'ils ne l'avaient pas avant le conflit, celui-ci l'a créé par la destruction des infrastructures, le non renouvellement et l'absence de formation du personnel, sa dispersion ou sa disparition ;
- le maillage territorial présente des déficiences, pour l'une ou l'autre des raisons suivantes selon les cas : pays compartimentés géographiquement (RDC, Afghanistan, Soudan,...), dynamique centrifuge, voire sécessionniste, de certaines régions, ruptures des liens administratifs pendant les années de conflit, reconfiguration des liens d'échanges économiques sur la base de marchés régionaux transnationaux, (Dorronsoro, 1996, p 157), constitution de quasi-États découplés de la capitale (*Ibid.* p180), inégalités ville-campagne en termes de qualifications rendant difficile l'émergence d'une classe de fonctionnaires territoriaux compétents, péréquation insuffisante des moyens collectés au niveau national et profitant surtout à la capitale, investissements et capacités ciblés pendant des années sur certaines régions au détriment d'autres en fonction de critères ethniques par exemple (Kosovo,...) ;
- le marché du travail est fortement déprimé au niveau de l'offre (voir Chapitre 5, §1.2. « Conséquences démographiques sur la disponibilité et la qualité du facteur travail ») ;
- les fonctionnaires restés en place héritent de toutes les traditions antérieures, bonnes et surtout mauvaises (incompétence, clientélisme, corruption) ;

- le recrutement sur des critères non-professionnels avant le cessez-le-feu, mais aussi après est à l'origine d'une incompétence qui grève l'efficacité de l'administration (Albanais écartés de tous postes de responsabilités entre 1989 et 1999, fonctionnaires cambodgiens recrutés sur la base d'appartenance à des partis politiques après 1991 (avant aussi d'ailleurs), recrutement sur une base ethnique dans certains ministères en Afghanistan, par exemple) ;
- les bâtiments délabrés, faute d'entretien pendant le conflit, sinon détruits et sous équipés (en 2002, il n'y avait aucun ordinateur, aucune machine à calculer dans tout le Ministère des Finances afghan ; en 1992, le bâtiment du département de statistiques du Ministère du Plan et de l'Economie du Cambodge, n'avait ni porte, ni fenêtre, ni meuble à l'exception d'un bureau au premier étage et ne comptait plus que le directeur du département et un assistant).

Tous ces éléments expliquent l'état de sous-capacités administratives d'un pays sortant d'un conflit civil, car c'est là une spécificité de ce type de conflit par rapport à des conflits internationaux : leur effet sur les capacités administratives est beaucoup plus important.

Avec l'arrivée d'une aide massive, le déficit institutionnel devient encore plus criant. La mise en place d'un dispositif surdimensionné par rapport aux capacités d'absorption de l'aide provoque inévitablement des goulets d'étranglement. Une administration de substitution se met en place, d'une part parce que les organisations internationales fonctionnent en tant qu'administration indépendante du gouvernement, quoiqu'en accord avec lui. Ensuite, parce que dans l'urgence de la situation, c'est la seule façon spontanée dont les choses peuvent se passer. Comme nous l'avons vu, une assistance technique se substitue de façon durable à l'action du gouvernement et une partie importante du budget peut échapper à sa maîtrise.

Certains effets pervers du dispositif d'aide sur le marché du travail vus dans le paragraphe précédent (notamment l'éviction de la main d'œuvre de l'administration) sont à la fois le résultat et la cause d'un manque de capacités institutionnelles, notamment de capacités administratives. Et tout cela résulte de l'inadéquation entre capacités d'absorption et dispositif déployé. La chaîne de causalité et ses rétroactions peuvent se représenter sur le schéma ci-dessous.

Schéma 19 : Causalités et rétroactions entre sous-capacités administratives, dispositif d'aide et marché du travail

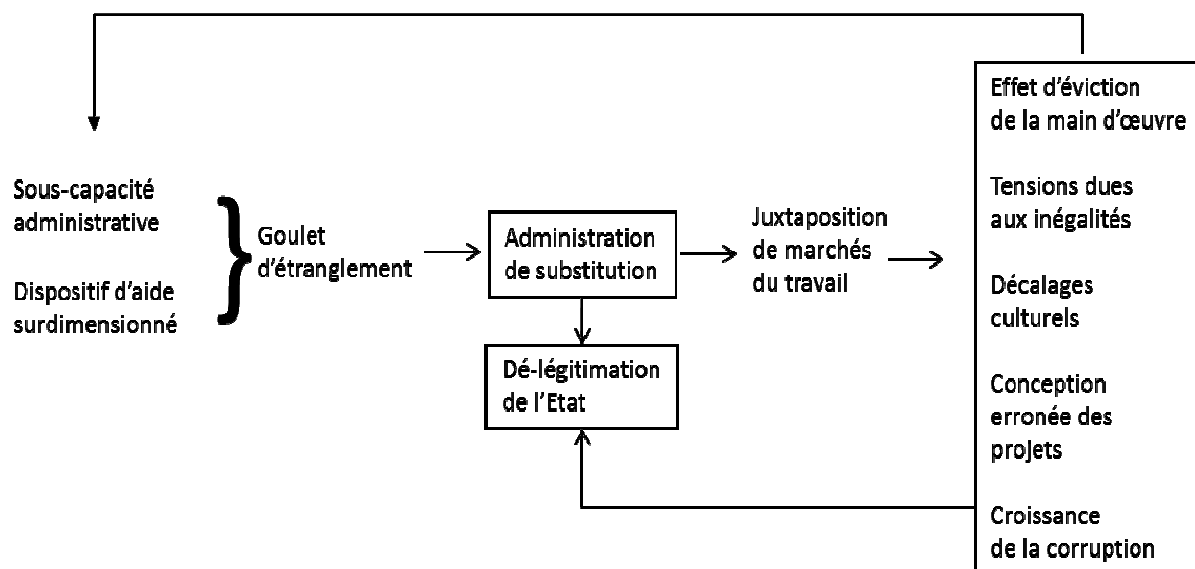


Schéma : auteur

Ces propos trouvent une parfaite illustration dans le cas de l'Afghanistan pour lequel nous avons pu réunir des données suffisantes. Son utilisation permet en outre d'avoir une meilleure compréhension de l'ensemble des phénomènes pour un pays donné.

L'administration de l'aide est entravée par des goullets d'étranglement

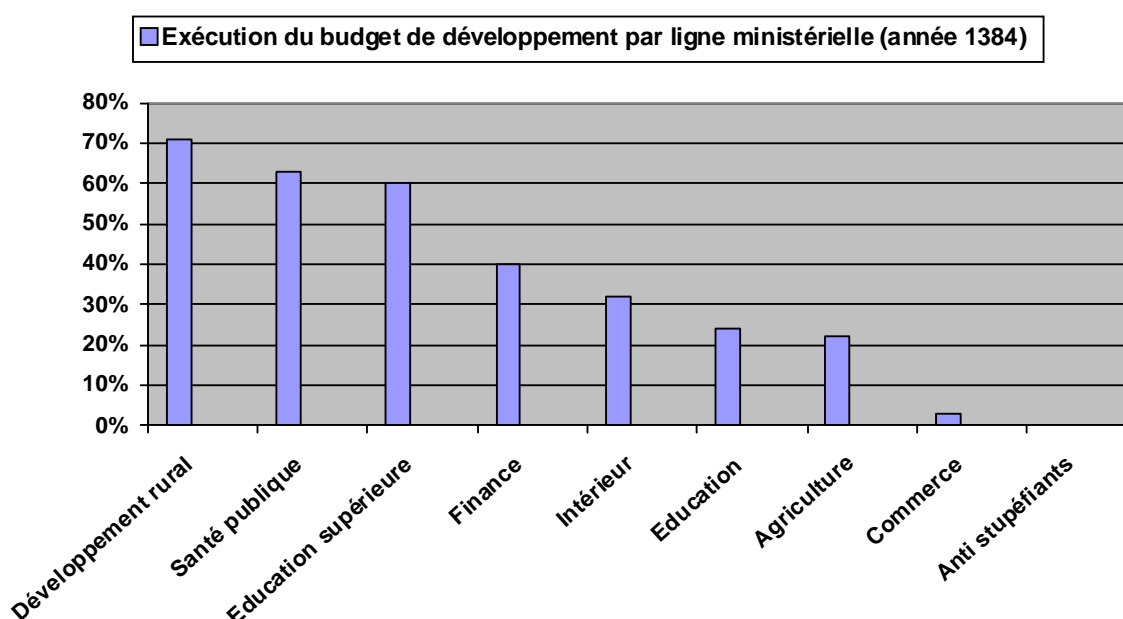
En 2001, après quinze ans de régime communiste, trois ans de gouvernement Rabbani, cinq ans de domination talibane et vingt-trois ans de guerre, l'administration était quasiment inexistante. Avec l'arrivée d'une aide massive, le déficit institutionnel devient d'autant plus criant. Il se traduit par des goullets d'étranglement, une assistance qui se substitue de façon durable à l'action du gouvernement et une absence de maîtrise d'une partie importante du budget.

Malgré l'importance de l'aide, les fonds confiés à l'administration ne peuvent être dépensés du fait d'un manque de capacités institutionnelles, plus précisément de capacités d'administration publique, aux niveaux local et national, non seulement pour les raisons évoquées plus haut (insuffisance de personnel qualifié), mais du fait qu'en 2001, l'Afghanistan est à la fois un État « voyou » servant de sanctuaire à Al Qaïda, mais surtout un

État failli, à l'administration désorganisée. Le rétablissement d'une administration sur l'ensemble du territoire est d'autant plus long à effectuer que les compétences manquent, que les organismes internationaux les captent et que la légitimité de l'État est faible, notamment dans les provinces.

Même des institutions rodées ne pourraient gérer un tel accroissement de ressources sans que cela ne se traduise par des désordres, du gaspillage ou des détournements. Cette incapacité institutionnelle se traduit par l'apparition de goulets d'étranglement, notamment dans la gestion du budget de l'État. En 2005-2006¹²⁸, 62% seulement du budget principal ont été dépensés. Si la partie « fonctionnement » du budget a été mieux utilisée que les années précédentes, notamment pour les salaires, la partie développement n'a été dépensée qu'à hauteur de 44% (Hamish N., 2007), ce taux variant selon les ministères comme l'indique le graphique 12. Il est particulièrement étonnant que dans un pays rural (80% de la population) et où les problèmes de sécurité sont alors circonscrits, le budget de développement de l'agriculture ne soit dépensé qu'à hauteur de 22% et celui de l'intérieur de 32%. En 2008-2009, le taux d'exécution du budget de développement plafonnait à 45%. La Figure 12 met en évidence pour l'année 2005-2006 (1384) l'exécution du budget par ligne ministérielle. Le graphique 12 donne le taux d'exécution du budget de développement jusqu'en 2008-2009 (1387).

Graphique 14 : Insuffisance de capacités institutionnelles (capacités d'absorption de l'aide) en 2005-2006 (quatrième année suivant le conflit)



¹²⁸ En 1384 dans le calendrier afghan, dont l'année commence le premier jour du printemps, le 21 mars.

Les causes de ces ajournements de dépenses tiennent à des objectifs trop ambitieux compte tenu des capacités de traitement, au manque de structures locales de mise en œuvre de l'aide au niveau des provinces, au manque de coordination des projets (reports des doublons), à leur insuffisante préparation, aux procédures trop longues et à la dégradation de la sécurité.

L'étude menée par l'AREU (*Afghan Research Evaluation Unit*) en 2006 sur le programme NSP auprès du Ministère des Finances, des CDC (Conseils de Développement Communautaires) et des ONG partenaires permet de comprendre comment se constitue un goulet d'étranglement. Les projets issus des CDC dans les districts sont agrégés en blocs de subventions, lesquelles sont versées en trois fois. L'étude de l'AREU sur cinq provinces a montré que la moitié des CDC connaissait des retards allant jusqu'à un an dans le versement des subventions, notamment pour le deuxième versement (40% du montant total). Ces retards sont essentiellement dus à celui des donateurs qui abondent l'ARTF¹²⁹ (*Afghan Reconstruction Trust Fund*), à la lenteur des procédures budgétaires, au manque de prévisions dans le versement des donateurs et à la priorité donnée aux dépenses courantes du gouvernement dans l'emploi des fonds. Ceux-ci servent alors de trésorerie pour couvrir les besoins courants de l'État. La seconde priorité consiste à affecter les arrivées de flux financiers aux nouveaux projets, ce qui décale encore le versement aux projets en cours. Le trou de trésorerie est donc récurrent et ne peut être résolu que par une dotation spéciale supplémentaire. Ces retards provoquent frustrations et suspicions, parfois même des accusations à l'encontre des ONG. En tout état de cause, ils sapent la confiance dans les programmes et les donateurs internationaux.

Ainsi, les mécanismes de légitimation de l'État par le développement des services publics jouent faiblement auprès de la population, laquelle, coupée de l'administration de Kaboul, se débat souvent dans une situation quotidienne difficile, parfois pour sa survie dans la plus grande partie du pays. Dans de nombreuses régions, l'État n'est pas inefficace, il est tout simplement absent.

Le poids de l'aide extérieure

¹²⁹ L'ARTF est un fonds fiduciaire permettant de drainer l'aide de donateurs vers le budget de l'État, ce qui facilite la coordination et renforce l'appropriation par le gouvernement de ses dépenses. Les donateurs peuvent indiquer leur préférence pour le financement de programmes jusqu'à 50% de leurs dons

A l'insuffisante maîtrise des dépenses et de leurs modalités de gestion s'ajoute celle des recettes. Depuis 2004, le budget est divisé en deux parties :

- le budget principal, géré par le gouvernement, comprend le budget des dépenses courantes et le budget de développement (investissements),
- le budget externe, non contrôlé par le gouvernement.

L'aide internationale abonde les deux budgets, en totalité pour le budget externe, en partie pour le principal, lequel est complété par les revenus nationaux.

Le tableau montre que l'État n'avait la maîtrise que sur 60% des dépenses en 2006-2007, en progression favorable en 2007-2008 à près de 70%, suivie d'un tassement les deux années suivantes. L'amélioration dans la maîtrise du budget depuis 2004-2005 (25% des dépenses maîtrisées alors) est freinée par une volonté de mieux suivre les dépenses de la part des donateurs, au détriment de l'alignement. La part du budget externe décline par transfert dans le budget principal, avant de s'inverser en 2008-2009, au détriment ici aussi de la coordination de l'action publique et du renforcement du contrôle par le gouvernement. Mais les recettes fiscales nationales ne représentent que 15% (2006-2007) à 20% (2007-2008) du total des recettes, ce qui signifie que les donateurs en apportent 80% ou plus, signe d'une dépendance très forte à l'égard des bailleurs étrangers. Ces recettes fiscales ne permettent de financer que 50 à 60% des dépenses ordinaires du budget entre 2006-2007 et 2009-2010, mais remonte autour de 70% en 2010-2011 (72%) et 2011-2012 (67%), alors que les dépenses progressent, ce qui est le signe du développement d'une certaine autonomie. Il serait abusif d'en déduire qu'il existerait un seuil difficile à franchir autour de 60-70 % des dépenses ordinaires.

Tableau 58 : Insuffisance de capacités institutionnelles (capacités d'absorption de l'aide) en 2005-2006 (quatrième année suivant le conflit)

	2006-2007		2007-2008		2008-2009		2009-2010	
	US \$ million	%	US \$ million	%	US \$ million	%	US \$ million	%
Budget principal	2 205	60.73	2 550	69.88	3 724	40,7	2 943	
- Budget ordinaire	884	24.35	1 072	29.38	1 477	16,14	1 807	
- Budget de développement	1 321	36.38	1 478	40.50	2 247	24,56	1 136	
Budget externe	1 426	39.27	1 099	30.12	5 426	59,3	n.d	
Total	3 631	100	3 649	100	9 150	100		
Recettes fiscales	542	14.93	716	19.62	771	8,43	973	
Recettes fiscales en % du budget ordinaire		61.31		66.79		52,2		53,85

Source: Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance, budget decrees. (Année 1385 à 1388, en année solaire islamique, soit du 21/3 au 20/3). Tableau de l'auteur.

États-Unis et Royaume-Uni fournissaient à eux seuls près des deux tiers de l'aide des pays donateurs pour l'année 2005-2006. Ils sont également les deux principaux pourvoyeurs de forces armées. Si les recettes fiscales progressent d'années en années, indiquant une amélioration des capacités de captation des surplus par l'État, cette part est de plus en plus faible du fait du développement parallèle des budgets.

Tableau 59 : Part de l'aide dans le budget principal (millions d'Afghanis)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Aide au budget de fonctionnement	16 878	19 192	23 209	28 797	42 570
Aide au Budget de développement	31 663	55 934	75 838	100 967	104 397
Aide totale	48 341	75 126	99 047	129 764	146 967
Recettes fiscales	20 660	28 719	33 645	40 100	50 600
Revenus totaux	69 001	103 845	132 692	169 864	197 567
Recettes fiscales /Revenus totaux	30%	27,7%	25,3%	23,6%	25,6%

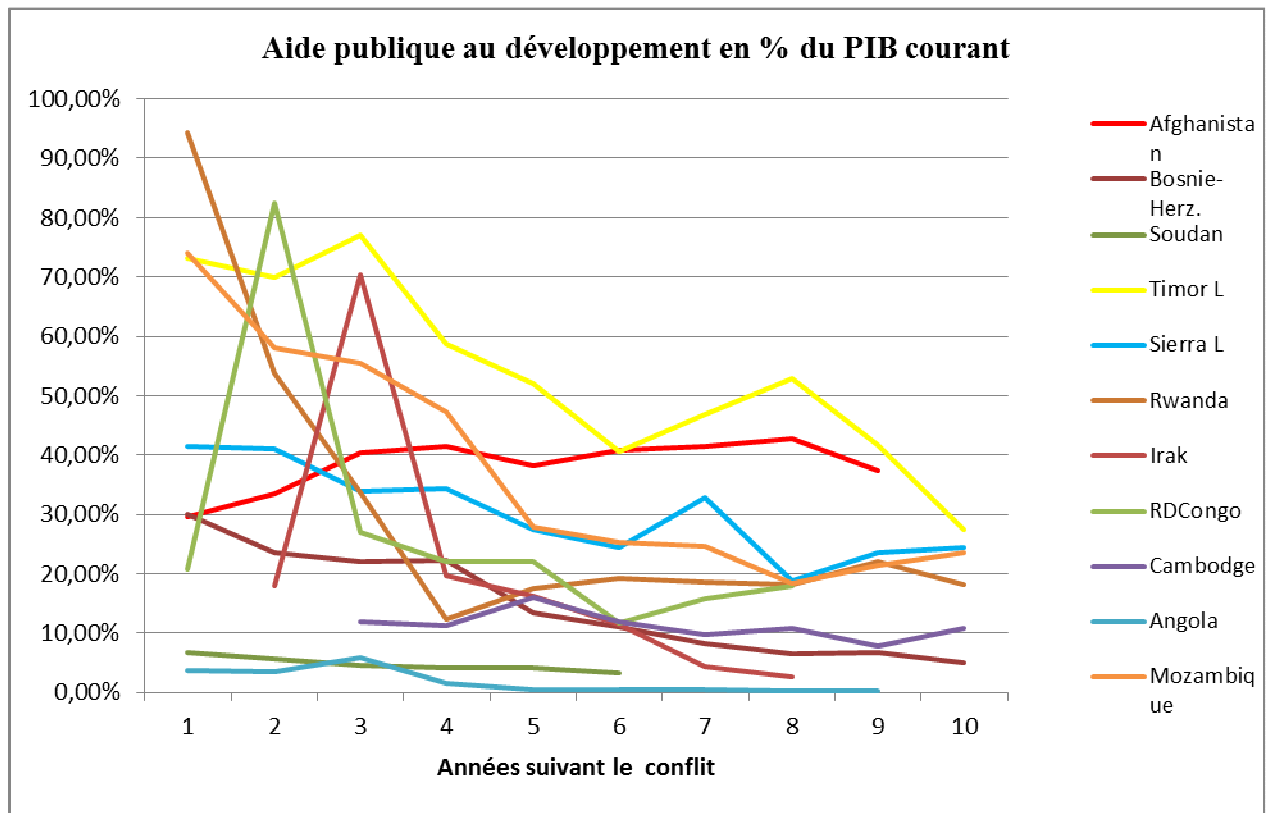
Islamic Republic of Afghanistan, *1388 National Budget*, Integrated Budget MTFF, p 26, Ministry of Finance, Kabul, 2009. Tableau de l'auteur.

Au-delà du montant de l'aide et de l'effet de dépendance induit, c'est la façon dont celle-ci est administrée qui aggrave le problème. Ainsi, la Banque mondiale estime que deux tiers de l'aide internationale sont acheminés en dehors du budget, ce qui crée une deuxième administration publique avec des consultants payés par l'extérieur (Banque mondiale, 2008a). Les trois premières années, c'est 80% de l'aide qui était administrée hors budget. Ce chiffre est à rapprocher de celui du Timor Leste, administré directement par la communauté internationale, et qui s'élevait à 55% (dont 35 % par un fonds multilatéral) (Carnahan et Lockhart, 2008).

L'absence paradoxale de syndrome hollandais

En termes de volume relatif, l'aide représentait 41% du PIB de l'Afghanistan en 2005, hors économie de la drogue, elle était encore à ce niveau en 2008. Au Timor Leste, l'aide représentait plus de 40% du budget dans la première moitié des années 2000. Au Sierra Leone, l'aide dépasse 30% du PIB pendant les huit premières années suivant le conflit, et même 40% les deux premières. De façon générale, dans des États sortant de conflits armés, l'aide représente des volumes nécessairement importants relativement à un PIB sinistré (graphique 13).

Graphique 15 : Aide publique au développement



Graphique de l'auteur.

Serge Michailov évalue empiriquement qu'à 30% du PIB, l'aide extérieure provoque les mêmes effets que le syndrome hollandais (Michailov, 2006, p 23) : distorsion des prix locaux, appréciation artificielle du taux de change, inflation et perte de compétitivité. Or, nous ne constatons pas ces signes du syndrome dans les pays sortant de conflit et bénéficiant de programmes de reconstruction. Ainsi, en Afghanistan, les chiffres de l'inflation et la stabilité du taux de change, certes régulé par la banque centrale, infirment ce diagnostic.

Si le syndrome hollandais ne s'est pas développé en dépit de circonstances qui permettaient de le penser, c'est d'une part que les économies post-confliktuelles sont peu insérées dans l'économie mondiale, leurs exportations étant très faibles, et que d'autre part, une partie de l'aide ressort du pays pour importer du matériel ou des compétences, si bien que la monnaie locale achetée avec les dollars de l'aide sur le marché des changes, est rapidement offerte pour racheter les dollars permettant les règlements. Ainsi, l'effet du syndrome hollandais ne se manifeste que peu sur les taux de change puisque l'excédent de devises amené par l'aide est absorbé par le déficit de la balance commerciale et des services (importations de biens et services et rapatriement de salaires des expatriés).

Au Timor Leste, les honoraires des nombreux consultants venus suppléer l'absence d'administration représentaient 15 à 30% de l'aide les premières années suivant la fin du conflit armé, et les achats de biens sur les marchés internationaux n'auraient laissé à l'économie timoraise que 10 à 20% de l'aide la première année, du fait des pénuries alimentaires et de la suspension de la production (le sabotage des centrales électriques et d'ouvrages d'art ont des conséquences importantes en termes d'externalités).

Effet pervers de l'aide sur le renforcement institutionnel

La trop faible maîtrise du budget, tant au niveau des recettes que des dépenses publiques, a des conséquences politiques graves. Le budget est la transcription chiffrée des choix politiques arrêtés après débats publics et il constitue à ce titre un moment fondamental, sinon fondateur, de la vie politique d'un pays. Il est pour un gouvernement l'occasion d'assumer sa responsabilité et ses choix. Il peut aussi être considéré comme un élément constitutif de la souveraineté de l'État puisqu'il est supposé établir son emprise sur son territoire en donnant à ses agents les moyens de remplir ses missions de service public, d'opérer les prélèvements fiscaux et d'assurer la sécurité.

La représentation d'un État sous influence étrangère, perçu comme simple prestataire d'une assistance extérieure aléatoire et dispensateur de sanctions - et non comme entité à laquelle chacun appartient et qui appartient à chacun -, est le résultat de ce processus de construction extérieure. M. Kama a analysé l'articulation entre État et société en Afghanistan dans les provinces de l'est du pays et note que cette construction extérieure n'est que « la répétition d'un schéma ancien, à savoir le développement d'un appareil étatique coupé de l'environnement social sur lequel il prétend légiférer » (Kama Marjan., 2008, p 18).

Le simple fait de ne pas contribuer aux charges de l'État nuit à la légitimité de l'appareil gouvernemental national. Le paiement d'une contribution, même symbolique, pour le développement des services publics instaure un rapport de réciprocité sur lequel peut s'établir une relation durable fondatrice de l'État. Il ne peut y avoir d'État sans contribution des citoyens, non seulement pour des raisons de ressources, mais pour des raisons d'implication.

Or l'administration de l'aide internationale et son volume vont contre cette logique et desservent en partie la légitimité de l'État et la capacité institutionnelle des pouvoirs publics que cette aide cherche à renforcer. Le gouvernement ne peut pleinement établir ses priorités dans les dépenses publiques, en assumer l'entière responsabilité et acquérir ainsi sa propre expérience d'autonomie. Cette logique pouvait se justifier les deux ou trois premières années, mais elle ne peut être pérenne sans décrédibiliser l'instauration de l'État. Celui-ci doit

procéder à des levées d'impôts, même symboliques, pour que se mette en place dans les mentalités l'idée de la contribution et de sa contrepartie. L'échec de cette organisation se traduit invariablement par la passivité, l'assistanat et la fraude fiscale. D'après *Integrity Watch Afghanistan*, 98% des loyers sont faussement déclarés à moins de 200 \$ pour échapper à l'impôt et la fraude des entreprises importatrices aux douanes reste très élevée (Torabi Y., 2008, p 15), c'est même devenu une des ressources importantes des groupes insurgés (Barakat S., 2008).

2.2.3. Approche théorique de l'existence d'un seuil de capacités institutionnelles

Ces effets pervers et le problème des capacités administratives nous permettent de postuler l'existence d'un seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel l'aide reçue est en partie inefficace. Nous pouvons pour cela nous appuyer sur les théoriciens de l'économie institutionnelle et sur les travaux qui ont tenté de faire apparaître un seuil de capital humain ou un piège du sous-développement (ou trappe, ce qui suggère l'existence d'un seuil).

Les théoriciens de l'économie institutionnelle posent comme condition du développement d'une activité économique saine l'existence effective d'un certain nombre d'institutions, notamment, la protection du droit de propriété, le respect des contrats, la sécurité des échanges ou une justice impartiale (North D. C., 1990). Or, comme l'a analysé D. C. North, si la Russie a connu des problèmes dans le processus de transition et si de nombreux pays africains ont de la peine à suivre le sentier du développement, c'est en raison de dysfonctionnements institutionnels qui se traduisent par des coûts de transaction exorbitants : faiblesse de l'État, corruption, insécurité, forte influence des groupes ethniques, puissance des mafias, notamment, caractéristiques que nous retrouvons dans les économies post-confliktuelles à des degrés divers.

Sur 83 cas d'accélération de croissance, Dani Rodrik a observé qu'un nombre limité de réformes institutionnelles peuvent produire une poussée de croissance, celle-ci étant définie par une augmentation du PNB par tête d'au moins deux points pendant huit années consécutives par rapport aux cinq années précédentes (Rodrik D., 2008, p 39). Cette première étape correspond au seuil de démarrage qu'il faut ensuite perpétuer, ce qui, selon Rodrik, passe par un approfondissement des réformes institutionnelles.

Nous pouvons tenter de mettre en évidence ce seuil de capacités institutionnelles en utilisant le cas de l'Afghanistan. Même en supposant que la croissance par tête a été supérieure à deux points dès 2002, l'Afghanistan ne présente pas huit années consécutives

d'une telle croissance, mais six : on ne peut pas en déduire que le pays a déjà franchi le seuil de démarrage institutionnel au sens de Rodrik (tableau 4).

Tableau 60 : Taux de croissance du PNB par tête

En %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tx de croissance population (1)	1,8	4,5	1,7	2,1	1,7	2	
Tx de croissance réel PNB (2)	15,1	8,8	16,1	8,2	12,1	3,4	15,7 (e)
Tx de croissance PNB par tête	+ 13	+ 4,1	+ 14,1	+ 6	+ 9,6	+ 1,4	

(1) Asian Development Bank ; (2) FMI, World Economic outlook, Oct 2009; (e) : estimation

Tableau de l'auteur.

Par contre, Rodrik n'analyse pas la relation entre capacité institutionnelle et aide absorbable, en fait la capacité d'absorption, mais nous avons vu qu'elle apparaît dépassée à partir du moment où les budgets ne peuvent être exécutés. Les travaux de Serge Michailof, montrent que la reconstruction institutionnelle fait partie intégrante du processus de développement, et c'est bien un des problèmes centraux concernant la reconstruction d'États faillis, qui ne disposent pas des capacités institutionnelles sur lesquelles l'aide s'appuie pour favoriser le développement économique (Michailof, 2006, p.22). C'est un des paradoxes de l'aide à destination d'États faillis : moins un État est structuré, plus il a besoin d'aide et moins il peut l'utiliser.

Si bien qu'aux principes économiques de premier ordre que Dani Rodrik (Rodrik, 2008, p 58) énumère comme conditions de création de la croissance (mais non suffisantes à sa perpétuation) – protection du droit de propriété, respect des contrats, monnaie saine, viabilité de la dette-, il faut ajouter les conditions de réalisation de ces principes. En effet, pour qu'il puisse y avoir respect des contrats, sécurité des échanges, système fiscal fiable ou justice impartiale, il faut un État structuré, capable d'assumer ses fonctions essentielles. Si Dani Rodrik n'analyse pas les pays en situation de faillite, ses méthodes sont applicables pour déterminer le seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel toute aide versée ne peut être valablement utilisée. Plus précisément, seul un certain montant d'aide, relativement limité par les capacités institutionnelles, peut être utilement injecté. Ce n'est qu'après un processus cumulatif, entretenu pendant plusieurs années, qu'il est possible, sous certaines conditions, d'atteindre une capacité d'organisation suffisante pour que le pays puisse profiter des fonds qui lui sont alloués, en supposant qu'il échappe en plus aux pièges classiques de l'aide internationale (dépendance, aide liée, inadaptée ou détournée, par exemple).

Les dysfonctionnements analysés sur le cas afghan révèlent un manque d'institutions efficaces, caractéristique commune aux États fragiles, en fait le cœur du problème. Ces insuffisances sont telles qu'elles empêchent le démarrage d'une dynamique de

développement, même si une certaine croissance peut être observée, ce qui justifie la recherche d'un seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel toute reconstruction est vouée à l'échec. Cette analyse peut prendre appui sur celle de seuil de capital humain développé par Costas Azariadis et A. Drazen (Azariadis C. et Drazen A., 1990, p 502) ou sur le concept de « piège du sous-développement » formalisé par Antoine d'Autume et Philippe Michel (d'Autume A. et Michel P., 1993, p 437). Le seuil de capital humain définit un état de connaissances à partir duquel l'acquisition de compétences produit des bénéfices privés fortement positifs, alors qu'un apprentissage insuffisant empêche la diversification économique. L'intervention de l'État peut favoriser cette diffusion, mais il lui faut accéder à l'efficacité dans l'action, qu'il ne peut obtenir sans un « socle institutionnel » adapté. De même l'idée de trappe au sous-développement développée à partir du modèle de Paul Romer par Antoine d'Autume et Philippe Michel fait apparaître une zone de rendement décroissant pour les faibles valeurs du capital où l'effet d'expérience acquise ne joue pas en dessous d'un certain seuil délimitant une zone de décollage (Ibid, p 438).

Le seuil de capacité permet ainsi de qualifier une situation à partir de laquelle les institutions nécessaires au développement vont pouvoir émerger. Pour que ces institutions puissent exister et déclencher une dynamique de développement, certaines conditions doivent être réunies. S'il est difficile d'apprécier ce seuil quantitativement de manière précise, notamment du fait de l'insuffisance de base statistique dans des PMA (pays moins avancés) sortant de conflit et en situation de guerre larvée, plusieurs phénomènes, dont certains quantifiables par des indicateurs, permettent d'établir si le seuil est atteint dans un pays donné.

- Ainsi, le volume de l'aide est tout au plus un indice de la présence de ce seuil. Le fait que le volume d'aide déversée est tel que le gouvernement ne peut s'en passer sans mettre son existence ou sa légitimité en jeu, indique seulement une dépendance à l'aide étrangère, ce qui peut arriver dans un pays ne dégageant pas suffisamment d'épargne, mais dont les institutions existent. Dans le cas de l'Afghanistan, l'administration ne tient cependant que par l'apport extérieur.

- L'État est peu représenté par ses agents sur son territoire, ce qui l'empêche d'y assurer la sécurité et les services publics et d'y collecter leur financement. L'exemple de l'Afghanistan montre que le pays se trouve dans une configuration où le pouvoir central dépend de l'aide internationale d'un côté et n'a que peu de prises pour réduire l'autonomie des pouvoirs locaux de l'autre. 44% des fonctionnaires des services publics sont basés à Kaboul (Banque mondiale, 2008).

- Une part significative du budget n'est pas dépensée à la fin de l'année, mais est reportée à l'année suivante. C'est un critère important pour juger la sous-capacité institutionnelle de l'État, notamment de l'Afghanistan. Les taux d'exécution du budget de développement montrent que l'administration afghane ne dispose pas d'un niveau de capacités institutionnelles et administratives suffisant (Tableau ci-dessous).

Tableau 61 : Taux d'exécution du budget de développement

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Tx d'exécution du budget	31 %	44 %	54 %	54 %	45 %

Source: Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance, budget decrees.

Tableau de l'auteur.

- Une part significative de l'aide est dépensée par des agents extérieurs. C'est le signe que l'État ne peut remplir seul les fonctions qui lui sont dévolues par nature. Une part importante des fonds transite par différents organismes extérieurs avant de parvenir aux bénéficiaires, ce qui réduit considérablement l'efficacité des fonds apportés de l'aide. Le schéma développé par Michael Carnahan et Clare Lockhart (2008, p 85) montre comment les gouvernements donateurs court-circuitent l'administration pour passer par les agences onusiennes, les ONG ou les entreprises, si ce n'est par leur propre agence de développement, au lieu d'abonder les fonds multilatéraux vers l'administration centrale. Ce type de circuit de financement est source d'inefficacité par manque de coordination et il sape la construction d'un État stable. Une amélioration a été constatée en Afghanistan, mais les fonds multilatéraux ne se sont pas révélés aussi efficaces qu'attendu et les sommes hors administrations publiques restent considérables (2/3 de l'aide).

Selon ces critères, l'Afghanistan est bien confrontée à un seuil structurel insuffisant de capacités institutionnelles. L'existence de ce seuil permet de diagnostiquer la situation pour améliorer l'efficacité du dispositif de *Statebuilding*, dont les méthodes utilisées créent des effets pervers et une allocation non optimale des ressources.

L'analyse en termes d'économie institutionnelle, appuyée par l'exemple de l'Afghanistan, nous donne ainsi des clefs pour comprendre le phénomène de seuil de capacités institutionnelles comme obstacle à l'efficacité de l'aide dans le cadre des programmes de reconstruction dans les États fragiles. Ces considérations nous amènent à nous pencher sur l'allocation des ressources effectivement utilisées, pour comprendre l'ordre des priorités d'affectation et leurs conséquences sur le développement.

2.2.4. Un choix contestable de priorités

La hiérarchie des priorités budgétaires est la transcription des choix de politiques économiques et des conceptions qui les sous-tendent, mais aussi d'urgences ou de peurs, ou de ce qui peut apparaître comme telles à un gouvernement dans une situation post-confliktuelle.

Les risques de conflit, en tous cas les tensions (cf. le baromètre des conflits HIIK pour les pays de notre base de données), persistent après des accords de paix, notamment de la part de groupes ayant intérêt à la perpétuation du conflit. Dans ces conditions, les gouvernements peuvent être incités à garder un haut niveau de dépenses militaires. Selon une étude réalisée par Paul Collier et Anke Hoeffler (2006, p 89), non seulement le niveau élevé de dépenses militaires en situation post-confliktuelle est contreproductif, mais il augmente le risque de conflits ultérieurs. C'est même un trait caractéristique des dépenses militaires dans un tel contexte. Cela tient notamment au fait que si une armée rebelle ne reste jamais intacte après une longue période de paix, elle peut interpréter comme un signal d'hostilité le fait que le gouvernement maintienne des dépenses militaires élevées, comme une remise en cause possible des accords passés. Par contre, couper dans ces dépenses révèle les intentions pacifiques d'un gouvernement et réduit ainsi le risque de conflit récurrent selon une probabilité allant, selon les périodes et les territoires, de 39 à 24% environ, d'après ces auteurs. Le Mozambique en a donné un bon exemple en réduisant fortement ses dépenses militaires, ce qui, de plus, a accru les ressources disponibles pour les priorités économiques et contribué à une croissance économique rapide.

Paul Collier confirme ces résultats dans une autre étude (2008, p. 105) en montrant qu'un gouvernement dans une situation post-confliktuelle maintient des dépenses militaires élevées pendant une décennie (environ deux fois le niveau qu'il devrait être en temps de paix). Il préconise un ordre de priorités allant dans le sens d'une réduction radicale de la taille de l'armée de façon à libérer des ressources pour une politique économique de développement adaptée à un contexte post-confliktuel. Dans cette optique, il avance que le rôle des forces internationales devrait être de s'occuper des éventuels profiteurs de guerre qui voudraient prolonger le conflit en raison d'intérêts personnels (toujours dans le sillage de son interprétation des causes des guerres civiles). Sa critique des programmes DDRR les présente comme coûteux et inutiles en se basant sur les cas de l'Ouganda et de la Sierra Leone¹³⁰, et

¹³⁰ Collier avance que ce sont les deux seuls pays sur lesquels il a pu trouver des sources statistiques. Les données recueillies par l'Escuela de Pau, auxquelles nous faisons référence dans le chapitre 8, permettent quelques calculs pour une évaluation difficile à effectuer.

comme source d'une véritable industrie depuis les années 1990. Ceci le porte à en recommander une évaluation plus vigilante, et sans les considérer comme des dépenses militaires. Son analyse de l'échec des programmes DDRR en Sierra Leone nous semble rapide : elle ne se base que sur les résultats obtenus sans regarder les méthodes utilisées, et surtout, comme nous l'avons montré (chapitre 8, § 3.3.2), les conceptions théoriques sous-jacentes qui peuvent être la cause de cet échec.

A l'opposé du Mozambique, l'exemple de l'Afghanistan montre un choix de priorités contestable, même s'il est dicté par le contexte international. D'après Serge Michailof, la reconstruction d'institutions nationales n'a pas constitué une priorité depuis 2001 dans ce pays (Michailof, 2009). Il constate notamment que les pays donateurs ont préféré financer directement les projets en mettant en place des structures pour les gérer, évinçant les compétences et court-circuitant l'administration elle-même. Si la priorité au financement direct (plutôt que par le canal des structures publiques) est discutable, celle que révèle l'étude de l'affectation de l'aide l'est encore davantage. Selon Michailof, l'aide internationale est absorbée par les dépenses liées à la sécurité internationale (environ 100 millions de dollars par jour pour le déploiement des troupes étrangères contre 7 millions de dépenses quotidiennes pour le développement en 2009).

A partir de cette orientation générale, nous pouvons procéder à un examen des priorités à partir des chiffres du budget du Ministère des Finances du pays (Ministry of Finance, 2009). Ainsi, il apparaît que, dans l'aide au développement, une partie non négligeable est orientée vers la sécurité par le financement des budgets de l'armée et de la police. Dans le budget général (fonctionnement et développement), la part des dépenses de sécurité est restée relativement stable entre 2005-2006 et 2008-2009, respectivement à 30 et 28%, alors que celles portant sur l'éducation représentaient respectivement 15 et 17%, la santé se stabilisant à 4% tandis que le développement agricole et rural passait de 21 à 15 %, en évolution inverse du budget des infrastructures et ressources naturelles (de 15 à 23%). C'est dans le budget de fonctionnement qu'apparaissent plus clairement les priorités données. En 2008-2009, la sécurité représentait 53% des dépenses engagées dans le cadre de l'ANDS (qui regroupe la quasi-totalité du budget) contre 23% pour l'éducation. Le budget de fonctionnement de 2009-2010 procédait à une augmentation de 44% pour la défense, 48% pour l'intérieur et seulement 7,2% pour l'éducation. Par contre, pour ce qui est du développement, les infrastructures, l'agriculture et l'éducation étaient devenues prioritaires, les infrastructures représentant trois fois les sommes dépensées pour l'éducation. Mais il faut souligner que les investissements en

infrastructures ont aussi un but sécuritaire (déplacement des troupes ou télécommunications, par exemple).

Il ressort donc clairement que la priorité a été donnée à la sécurité. Or, le développement économique ne peut se faire sans sécurité, comme nous avons eu l'occasion de le souligner. Mais il ne peut se faire non plus en considérant seulement la sécurité. Penser que la sécurité mérite une priorité exclusive, donc qu'elle est suffisante au développement, c'est se placer dans la conception purement régaliennne de l'État-gendarme, c'est-à-dire dans une optique néoclassique. Cette façon de penser est également implicite quant à la conception de la coordination des acteurs, conçue comme pouvant s'opérer par l'autorégulation des marchés, comme nous l'avons montrée. Nous avons pu constater l'inadaptation du dispositif et de la conception qui le sous-tend. Ici, la difficulté du redressement montre que l'intervention d'un agent public dans un contexte d'après-guerre est indispensable pour reconstruire les infrastructures et faire face à tous les problèmes générés par un tel contexte. Les seuls agents privés, malgré leurs capacités d'initiative naturelles, ne peuvent reconstituer des biens communs, parmi lesquels nous incluons le capital social, indispensable à un bon développement des relations économiques. Toute la problématique d'un programme de redressement économique est de mener de front le rétablissement de la sécurité et le développement économique dans une situation de sous-capacité administrative et d'absence de ressources que l'aide peut compenser.

Reprenons le cas de l'Afghanistan pour illustrer notre propos. La priorité révélée par l'aide internationale et l'analyse du budget de l'État afghan a porté sur la sécurité au détriment de la reconstruction, et ce de façon écrasante. Alors que les premières années (2002-2004) laissaient entrevoir une solution au problème du seuil de capacité institutionnelle, les moyens déjà relativement réduits affectés à cette tâche ont été à la fois limités et mal employés.

Dans un processus de reconstitution étatique, la vitesse de reconstruction de l'État doit être supérieure à l'allure à laquelle sa légitimité se détériore. Malgré le soutien international, le constat s'impose que l'État afghan n'a pas été capable de générer les ressources nécessaires à sa reconnaissance. Selon Charles Tilly (Tilly, 1975), elle est fondée sur sa capacité de coercition, son aptitude à générer du capital et sa légitimité aux yeux des citoyens. Toute la problématique du redressement se trouve concentrée dans cette course à la légitimité. Deux exemples l'illustrent :

- même si la reconstitution de l'Armée Nationale Afghane (ANA) se fait à un rythme soutenu, son entretien par l'État, gage d'indépendance donc de légitimité, restera pour

longtemps un problème. Barnett Rubin (2005, p 169) évalue le coût annuel d'une armée afghane capable de contrôler le territoire à un milliard de dollars par an. En se basant sur ce chiffre et en faisant l'hypothèse d'un budget militaire représentant 4% du PIB, ce qui constitue la fourchette haute d'un tel budget, il faudrait un PIB de l'Afghanistan deux fois supérieur à son niveau de 2009. Il faudrait une douzaine d'années pour y parvenir, en supposant une croissance annuelle de l'ordre de 5% sur toute la période, hypothèse très optimiste qui nous mènerait en 2021, or le retrait des troupes étrangères intervient fin 2014.

- En matière d'éducation, une jeune fille entrée à l'école primaire au premier niveau en 2002 est arrivée au sixième en 2008. Il lui faudra à nouveau six ans pour parvenir aux portes de l'université et six autres années encore pour devenir médecin, de façon à ce que des femmes afghanes puissent soigner d'autres femmes afghanes. Cela nous mène en 2020.

En 2020, où en sera l'aide extérieure et l'Afghanistan aura-t-elle mis en place des ressources autonomes suffisantes ? Au rythme du développement des recettes fiscales intérieures, il faudrait un quadruplement de celles-ci, impossible à atteindre d'ici là. Le pays ne peut donc se passer d'aide s'il veut pouvoir maintenir les structures étatiques qu'il tente à grand peine d'établir.

La priorité à la sécurité, qui doit être gérée parallèlement au développement, est un problème spécifique à chaque pays sortant de conflit, du fait de la situation politique et des accords de paix. A l'issue de guerres civiles, internationalisées ou non, le règlement politique joue un rôle déterminant pour la sécurité dans l'après-guerre. Les accords de Bonn ont exclu les Talibans, la victoire sur Saddam Hussein a écarté les baassistes sunnites, l'exclusion prévisible des alaouites chiïtes serait une erreur au lendemain de la probable défaite du régime de El Assad. Le traitement des vaincus ou des représentants d'un régime déchu doit être étudié systématiquement, et ce, avec beaucoup d'attention, à la lumière des expériences passées.

2.2.5. La persistance de l'aide liée

Le rapport 2011 de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide signale que les progrès concernant l'aide liée sont à poursuivre¹³¹. Ce phénomène classique se retrouve dans les pays que nous étudions. L'enquête de l'OCDE ne porte que sur quatre de nos quatorze pays (l'Afghanistan, la RDC, le Cambodge et le Rwanda) et indique un montant d'aide non liée

¹³¹ L'annexe 14 donne un tableau récapitulatif des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la déclaration de Paris (OCDE, 2011).

en 2009, supérieur à 90%, sauf pour l'Afghanistan, en recul par rapport à 2007 de 91% à 83%. Ces chiffres sont à prendre avec précaution.

Il faudrait en fait y intégrer toute l'aide qui, en fait, retourne vers les pays donateurs sans pour autant être liée. Certaines technologies, certains types de services ne sont disponibles que dans quelques pays. Ces pays savent que leurs entreprises seront sur les rangs pour les appels d'offre. En rapprochant la composition des importations par pays de la répartition de l'aide par pays, ce qui reste à faire pour une future étude, nous pouvons nous attendre à une corrélation relativement importante.

En 2006, l'OCDE évaluait à 40 % le montant de l'aide pour l'Afghanistan retournant dans les pays d'origine. Au Timor Leste, nous avons vu que la première année d'après conflit, 80 à 90% de l'aide avait été dépensée à l'extérieur de l'économie timoraise, entre achats de marchandises, denrées et honoraires de consultants. Ce niveau décroît ensuite mais se maintient nécessairement à un niveau élevé du fait de l'état de l'économie. Cela participe de la configuration du dispositif décrit : le déploiement de milliers, voire dizaines de milliers d'expatriés, des consultants aux soldats, génère aussi l'importation de biens payés avec l'aide, dans des circuits qui profitent peu à l'économie locale. Nous avons reconstitué ci-dessous un tableau donnant des extraits de contrats concédés par l'administration des États-Unis à des entreprises toutes américaines pour l'aide à l'Irak et référencés par le *Center for Public Integrity*.

Tableau 62 : Exemples de contrats de sous-traitance passés par l'administration américaine pour l'aide en Irak

Entreprises ou personnes contractantes	Valeur du contrat (dollars)	Agences concernée (États-Unis)
Alexander, Deborah Lynn	\$168,620	USAID
Anteon International Corporation	\$6,800,000	Département de la Défense
Baldino, George F.	\$263,000	USAID
BearingPoint Inc.	\$64,100,000	USAID
Diplomat Freight Services Inc.	\$2,604,276 + \$2,604,000	État fédéral
DynCorp (Computer Sciences Corp.)	\$43,559,420	État fédéral
International American Products Inc.	\$20,080,636	Département de la Défense
Kellogg, Brown & Root (Halliburton)	\$599,000,000 + \$114,999,000	Département de la Défense
Louis Berger Group	\$10,228,894 - \$300,000,000 + \$5,229,000	USAID
Nuttall, James S.	\$187,000	USAID

Source : site du *Center for Public Integrity*, consulté en mai 2009.

Tableau : E. Jeans

Cet effet classique s'ajoute donc aux autres. Il s'agit au départ d'une nécessité, mais dans cette aide concédée à des entreprises privées sous contrat, deux problèmes au moins se posent, celui de l'expérience du pays d'intervention pour les expatriés et celui de la transmission désintéressée des compétences ou des technologies pour contribuer à l'autonomie économique du pays. Le groupe américain Louis Berger, qui figure dans la liste ci-dessus pour un total de contrats de plus 300 millions de dollars et dont le métier de base est l'ingénierie de travaux publics, réalise ainsi des routes et autoroutes aux quatre coins du monde. Nous n'avons pas eu connaissance des contenus de ses contrats pour l'Irak, notamment s'il y figure des clauses de formation et de transferts de compétences.

Ainsi, ces effets pervers liés au déploiement du dispositif et à l'administration de l'aide, contribuent eux aussi à expliquer une part de l'inefficacité des programmes de redressement économique. De la même façon que nous avons pu observer que le fonctionnement du dispositif d'aide reposait sur la fiction du marché, nous avons noté que certains choix budgétaires révélaient d'une conception plutôt libérale de la reconstruction, ayant tendance à donner la priorité aux fonctions régaliennes, certes indispensables sur les problèmes de développement.

L'inadaptation dans la conception des programmes découle en partie d'un des effets pervers liés au marché du travail, le manque d'expérience, mais celui-ci se combine à d'autres pour expliquer ce problème.

2.3. L'inadaptation dans la conception des programmes

Cette inadaptation, source d'inefficacité, se manifeste à plusieurs niveaux, du fait de la spécificité du contexte d'abord, de sa complexité et de sa difficulté ensuite. La problématique de la définition des politiques économiques permet d'illustrer le premier aspect, celle de la persistance des traumatismes liés au conflit, le second.

2.3.1. Inadaptation du fait de la spécificité du contexte : les politiques macroéconomiques en question

L'inadaptation des politiques économiques dérive en partie du décalage culturel dont nous avons déjà parlé dans notre précédent paragraphe, de la méconnaissance du contexte local et du contexte spécifique aux sociétés post-confliktuelles. Il dérive également de l'inadaptation des théories économiques qui présupposent partout un fonctionnement semblable à celui d'une société développée à économie de marché, dans un État assurant ses fonctions régaliennes, doté d'une banque centrale et d'une monnaie, où les échanges se font par voie marchande.

L'orientation théorique sous-jacente aux programmes détermine l'orientation du diagnostic, lequel aboutit aux préconisations de mesures à adopter. Ainsi, un diagnostic d'inspiration néoclassique s'attachera à cerner l'état de l'économie par rapport à un modèle d'économie de marché en environnement capitaliste avec un rôle restreint des services publics. Ses recherches s'orienteront sur la propriété des entreprises (que peut-on privatiser ?), la déréglementation des prix ou de la concurrence, la suppression des monopoles, l'indépendance de la banque centrale, l'existence d'un marché financier, la suppression des subventions aux entreprises ou à l'agriculture (de façon à rétablir la « vérité des prix »), de même pour les barrières douanières. Les préconisations qui en découleront s'ordonneront autour des principaux axes d'une politique d'inspiration néo-classique : déréglementation, privatisation, surveillance des monopoles. C'est ce vers quoi pousse le FMI et dans une moindre mesure la Banque mondiale, en accompagnant désormais ces politiques de plans stratégiques de réduction de la pauvreté.

Le problème du redémarrage

Reprenons les préconisations classiques du FMI que nous avons pu constater en Bosnie-Herzégovine (cas dont nous prendrons des exemples) et en Afghanistan à plusieurs années et bien plus de kilomètres de distance : restauration de l'orthodoxie budgétaire, indépendance de la banque centrale, politique monétaire anti-inflationniste, stabilité extérieure de la monnaie notamment (voir chapitre 8 § 2.2).

La balance des paiements est structurée par les contraintes liées à l'après-guerre : importations liées au programme de reconstruction (en Bosnie-Herzégovine, 42% des importations totales en 1996, 31% en 1997) et à l'assistance humanitaire (13% puis 16% respectivement pour ce pays), forte assistance extérieure, arriérés en intérêts et dettes. Le déficit courant est surtout influencé par la forte demande d'importations liées à la reconstruction (que financent les dons et les prêts) et à la demande croissante en biens de consommation importés. L'aide publique et les transferts opérés par la diaspora ne suffisent pas à compenser ce déficit, ce qui se traduit soit par un accroissement de l'endettement extérieur en devises, les capacités d'épargne internes étant faibles ou inexistantes, soit par une dégradation de la position monétaire extérieure. Seuls restent les IDE, dernier recours pour retarder les échéances qui dans un pays sortant de conflit est à sens unique : des firmes multinationales étrangères viennent racheter les derniers actifs qui présentent encore un intérêt, car ce ne sont pas les PME du Burkina Faso qui vont racheter les gisements du Congo ou les restes de l'industrie mécanique de l'ex-Yougoslavie. Cette situation se traduit par la dépréciation de la monnaie ou de fortes tensions sur celle-ci en cas de lien fixe avec une devise forte. La dépréciation, en cas de changes flottants, la dévaluation en cas de fixité, sont alors présentées comme les remèdes permettant de restaurer la compétitivité prix pour rétablir la balance des transactions courantes.

Ainsi, en Bosnie, le déficit courant atteignait 1,4 milliard de dollars en 1996-1997, soit 30% du PIB, alors que le pays avait fait le choix d'un système de taux de change fixe avec *currency board* encouragé par le FMI. Ce déficit, incontournable en situation post-confliktuelle pose à terme la question de la viabilité d'un tel système de change, l'endettement généré devenant de plus en plus lourd et à terme insoutenable et les réserves en devises s'épuisant.

Ce système fait peser sur la politique économique une forte contrainte à trois niveaux :

- en empêchant toute politique de relance par des dépenses publiques (grands travaux, compensateurs sociaux à fort effet multiplicateur) de façon à éviter un déficit budgétaire qui ne pourrait être financé que par endettement extérieur, les capacités

internes d'épargne étant très limitées et le financement monétaire étant exclus par les statuts de la Banque centrale ;

- en imposant un taux de change fort à un pays dont la compétitivité est doublement réduite, à la fois par une industrie sortant de plus de trois ans d'un lourd conflit et par la sortie du système intégré de production de la Yougoslavie socialiste. Ceci revient à pénaliser fortement les exportations ;
- en imposant un taux d'intérêt élevé de façon à éviter une fuite des capitaux (certes potentiellement peu importante du fait des capacités d'épargne réduites) et surtout à garantir un taux d'inflation faible, ce qui constitue un frein à l'investissement et à la consommation.

La première et la troisième contrainte se retrouvent dans quasiment tous les contextes post-conflituels.

C'est donc la totalité des composantes de la demande globale qui est ici affectée par cette politique ($C + I + G + X$). Il est vrai que le principal problème à la sortie d'un conflit, comme nous l'avons constaté (supra, chap.5, introduction), n'est pas tant de relancer la demande que d'accroître l'offre, sauf que l'offre ne peut s'écouler qu'avec une demande effective et non potentielle. On sait depuis Keynes que les revenus distribués à l'occasion de la production ne suffisent pas à écouler celle-ci compte tenu des effets de dérivation et de perte hors du circuit économique. Les transferts privés des réfugiés et expatriés pourraient compenser ces pertes, mais ils sont insuffisants pour couvrir les importations avec les transferts publics et les exportations. De plus une politique d'austérité visant à restaurer la compétitivité de la production locale ne peut favoriser l'élargissement progressif de la production du fait de cette restriction sur les salaires distribués. Elle peut rendre les produits locaux moins chers que les produits importés, mais il est peu probable qu'une industrie en cours de recomposition parvienne à concurrencer des produits bénéficiant de marchés beaucoup plus larges (économies d'échelle, effet d'expérience) et de combinaisons capital-travail améliorées par des approvisionnements profitant de la mondialisation. Une telle organisation productive suppose une expérience internationale qu'un pays sortant de conflit a interrompue, si toutefois il l'a possédait auparavant. De plus, les préconisations en matière d'ouverture internationale du FMI aboutissent à une baisse des tarifs, ce qui renforce la vulnérabilité à la concurrence internationale des produits locaux. Les tarifs antérieurs assuraient une protection aux productions locales, que nous pensons plus adaptée à un contexte de redémarrage économique, de la même façon qu'elle peut l'être à des industries naissantes. Ce qui restait de production locale est donc soumis à une concurrence nécessairement dévastatrice.

Dans un cas comme la Bosnie, l'effet attendu d'une stabilisation du taux de change, indexé à une devise forte (laquelle reflète une économie forte et compétitive, en l'occurrence l'Allemagne), est de garantir à tout investisseur extérieur la stabilité de la valeur de ses actifs. Cette mesure a pour but de capter des IDE et d'offrir aux investisseurs un cadre de prévision clair. Mais cet effet est fort coûteux et surtout inadapté au contexte économique post-conflictuel. Il pénalise les exportations, facilite les importations en donnant l'illusion de la richesse et brade le patrimoine national aux mains de firmes étrangères, même si, en contrepartie, cela peut permettre une réorganisation des entreprises et de l'exploitation des gisements de façon à s'insérer dans la compétition internationale (mais cet effet pourrait être obtenu sans transfert de propriété).

En fait, ce sont deux modèles de politique économique qui s'opposent et se résument dans l'arbitrage entre orthodoxie monétaire et budgétaire d'une part et relance avec risque d'inflation et dépréciation d'autre part :

- 1) une politique de stabilité monétaire intérieure (faible taux d'inflation) et extérieure (fixité du taux de change avec la devise forte de référence régionale), impliquant des taux d'intérêt élevés pour une insertion immédiate dans l'économie internationale avec une ouverture des frontières. Cette politique est supposée rassurer les investisseurs extérieurs pour capter les IDE et permettre le remboursement d'un endettement en devises supposé financer la reconstruction et les investissements, puisque l'épargne nationale est insuffisante.

Ces éléments ne peuvent que peser sur le déficit de la balance commerciale et renforcer la contrainte en termes de politique économique qui en est précisément une des causes. Aligner son taux de change sur celui de l'Allemagne en sortant d'une économie socialiste en crise et après trois ans de conflit apparaît inadapté. C'est le même dilemme qui s'est posé à la politique économique française en 1984, quand la politique du franc fort, arimé au deutsche mark, a finalement privilégié la stabilité monétaire européenne au détriment de l'emploi, l'effet négatif sur l'emploi ne pouvant être limité que par une politique d'austérité budgétaire et salariale, encore que les débats sur ce point soient toujours vivaces. Notons qu'en 1997, au moment où le mark convertible est adopté (en fait une large « markisation » de l'économie était déjà constatée pendant le conflit, alimenté par les transferts des réfugiés, très nombreux en Allemagne), le dollar s'apprécie au détriment de ce qui va devenir la zone euro et pour quelques années encore. On pourrait croire que cette dépréciation du mark convertible par rapport au dollar joue en faveur de la balance des paiements, mais c'est en fait le contraire qui se

produit : les exportations de la Bosnie se faisant surtout dans la zone euro et peu en zone dollar, le pays n'en tire aucun bénéfice à l'exportation, et si cela l'avantage pour les dons en dollar, l'endettement auprès des institutions internationales, FMI et Banque mondiale notamment, génère un service de la dette plus lourd à assumer, de même que pour certaines importations libellées en dollars (pétrole notamment). La dépréciation ultérieure du dollar par rapport à l'euro, à partir de 2002, jouera en sens contraire.

Ainsi, nous pensons que ce type de politique est inadapté à un pays sortant de conflit, même s'il doit veiller à préserver ses équilibres. Combinée à une forte incitation à libéraliser le commerce extérieur (pour la Bosnie, adoption d'une loi sur le commerce extérieur et les tarifs douaniers en 1997, simplifiés en 1998 avec une baisse des taxes), cette politique aboutit fatalement à creuser le déficit commercial au détriment des productions locales, qu'elles soient industrielles ou agricoles.

Nous pouvons interpréter ces recommandations comme traduisant un comportement de banquiers, ce que les institutions financières internationales sont avant tout, banquiers qui cherchent à être remboursés de leurs prêts, ces fonds représentant leur outil de production.

- 2) celle d'une politique de relance, où l'endettement est plutôt interne à des taux d'intérêt faibles voire négatifs (cf. les taux en France après la seconde guerre mondiale), au prix d'une inflation qui déprécie régulièrement la monnaie par rapport à l'extérieur, ce qui favorise les exportations et ralentit les importations, à condition de ne pas s'endetter en devises. Ce modèle se heurte à une double limite : de nombreuses importations sont incompressibles dans un contexte post-conflictuel de reconstruction et un endettement extérieur s'est généralement accumulé pendant le conflit. Ces problèmes peuvent se résoudre par deux moyens, également caractéristiques de ce type de contexte : l'aide internationale, qui permet à la fois de financer les importations nécessaires à la reconstruction et de renégocier les arriérés de paiements, et les transferts privés d'expatriés, compte tenu du fait que leur nombre s'est développé, comme leur motivation à soutenir leur famille. La dépréciation du taux de change peut être complétée par des tarifs douaniers dans les premières années de l'après-guerre, en les ciblant en fonction de la structure productive nationale et en convaincant les partenaires commerciaux du caractère transitoire de ces mesures.

Le deuxième type de politique économique est préférable dans la mesure où les produits nationaux ne peuvent résister à la concurrence internationale. Les spécificités des

économies post-confliktuelles se traduisent par des décalages structurels et conjoncturels par rapport aux économies concurrentes et se traduisent par des handicaps lourds en termes de compétitivité (voir notre tableau ci-dessous). Dans ce contexte, une monnaie forte ne peut qu'aggraver cette situation, même si elle est accompagnée d'une certaine austérité qui caractérise de toute façon les contextes post-confliktuels. L'ouverture au commerce extérieur sans protection ajoute à l'effet déjà produit par la monnaie qui mène nécessairement à un déficit de la balance des transactions courantes.

Tableau 63 : Handicaps de compétitivité spécifiques aux contextes post-confliktuels

Spécificités économiques liées au contexte	Conséquences en termes de positionnement dans le commerce international
Destruction de capital matériel, obsolescence des équipements, dépréciation des actifs immatériels, perte de capital humain	Conséquences sur les coûts de revient, produits et organisation : handicap de compétitivité
Rupture des relations économiques (fournisseurs, clients, investisseurs...), problèmes d'approvisionnement et de débouchés.	Décrochage de la mondialisation, marginalisation des flux commerciaux et des réseaux en termes de chaîne de valeur
Absence de veille concurrentielle et technologique pendant la durée du conflit	Produits dépassés ou peu attrayants
Manque de devises, insuffisance d'épargne	Financement des investissements et des actifs circulants limitant la reprise
En cas de monnaie forte et d'ouverture	Double effet aggravant la compétitivité prix et produit
Conclusion : Décalages structurels et conjoncturels dans un contexte de libéralisation des échanges	Distorsions de concurrence graves par rapport aux économies ne sortant pas de conflit

Tableau : auteur

Ces arguments nous font donc préférer une politique protectionniste, du moins dans les premières années suivant la fin du conflit (une ouverture peut être planifiée sur dix ou quinze ans, le temps de restaurer les conditions de la compétitivité) et une politique monétaire qui n'ait pas pour seul objectif la stabilité interne et externe de la monnaie, mais s'autorise la possibilité d'un glissement inflationniste maîtrisé si le but est d'appuyer le redressement économique (à condition, bien sûr, de ne pas tomber dans les excès du financement monétaire du déficit et de se retrouver dans le cas de l'Allemagne en 1923 ou de la Yougoslavie serbe des années 1990).

Cette politique peut être accompagnée d'une ouverture aux entreprises étrangères avec lesquelles passer des contrats non léonins garantissant au pays la propriété notamment de ses richesses naturelles. La vente des gisements dans les contextes d'après-guerre donne

l'impression à la population d'un bradage du patrimoine national, ce qui ne fait qu'aggraver le pessimisme ambiant ou le ressentiment vis-à-vis des étrangers, comme par exemple la concession des mines de cuivre d'Aïnak en Afghanistan après appel d'offre international où pas une entreprise n'était afghane. L'exploitation de gisement passe parfois des mains de chefs rebelles à celles de multinationales. Des formes de contrat existent qui permettent un échange de savoir-faire technique contre une partie du produit de l'exploitation.

Au-delà de la spécificité du contexte, les spécificités de chaque économie

Au-delà de l'inadaptation des politiques économiques au contexte particulier des pays sortant de conflit, qui se situe dans la ligne des critiques déjà opérées sur les programmes d'ajustement structurels et plus globalement sur l'inadaptation des politiques économiques standardisées et leur orientation idéologique (notamment Stiglitz, 2000, p 10), l'uniformité des programmes appliqués à des situations très variables est aussi une des causes d'échec. Car en plus d'être des pays sortant de conflit, chacun d'eux présente des spécificités, outre celles de leur configuration sectorielle.

Ainsi, certains pays sont entrés en conflit alors que leur économie était planifiée, chaque pays présentant des particularités dans ce cadre, qu'il s'agisse de la Bosnie-Herzégovine ou du Kosovo sortant de la Yougoslavie socialiste, de l'Afghanistan qui a connu une douzaine d'années de régime communiste (avec nationalisation de nombreuses entreprises notamment) ou du Cambodge, passé du capitalisme au régime Khmer rouge, pour entrer ensuite dans le giron soviétique. Tout cela a eu des conséquences sur la propriété des entreprises, leur gestion, celle de l'économie et sur l'organisation de l'administration. Ainsi, en Bosnie, il a fallu nationaliser les entreprises qui étaient « socialement détenues » afin de pouvoir ensuite les privatiser. Le contexte d'après conflit a ralenti les réformes nécessaires à la transition vers l'économie de marché, prolongeant la « récession transformationnelle », qui selon les observations de l'économiste hongrois Janos Kornai se traduit d'abord par une phase de récession (chute de la production, augmentation du chômage) (Vukadinovic Nebojsa, 2007, p 64). Les problèmes de propriété se sont révélés particulièrement épineux au Kosovo ou au Timor Leste où s'est posée la question du droit applicable, en dehors du problème classique des après-guerres (actifs tels que logements, terres, entreprises provisoirement abandonnés et occupés par des intrus). Au Kosovo, de nombreuses décisions furent bloquées pour savoir s'il fallait appliquer le droit en vigueur avant le 24 mars 1999 ou un droit à inventer de toute pièce pour ce type de situation, un

« corpus juridique intérimaire » en attendant de légiférer, comme le propose E. Chevallier (Chevallier, 2002, p 8).

Autre exemple, l'Afghanistan est devenue une République Islamique, faisant référence au Coran qui bannit le prêt à intérêt. Le FMI et la Banque mondiale ont mis en place en priorité un système bancaire à taux d'intérêt, alors qu'il existe pourtant un système traditionnel de transfert de fonds relativement efficace et que peu de ménages peuvent placer ou emprunter (Carnahan et alii, 2004), (Banque mondiale, 2005). Autant la restauration d'un afghani stable avec une banque centrale pouvait apparaître comme une priorité, autant la façon dont l'opération a été menée révèle une certaine ignorance des réalités économiques locales, révélatrice aussi d'un « éconocentrisme » (taux d'intérêt, croyance implicite que la stabilité monétaire va découler des institutions fonctionnant comme dans les pays développés). Il aurait été possible de s'appuyer sur le système existant et de faire un effort d'adaptation, plutôt que d'en surajouter un nouveau.

Au Kosovo, la MINUK a repris le droit yougoslave d'avant le 24 mars 1999 (issu du régime Milosevic), non incompatible avec les normes internationales en matière de droits de l'Homme, ni avec la réglementation émanant de la MINUK, au grand dam des albanais du Kosovo. Du fait de l'opposition des corps de magistrature et de la population, et après quatre mois de blocage, c'est finalement le droit en vigueur avant le 22 mars 1989 (dérivant du statut d'autonomie accordé par Tito en 1974) qui fut adopté sous les mêmes conditions. La proposition de Chevallier d'un « kit juridique transitoire » nous semble à peu près aussi dangereuse que des recettes économiques standards qui ne tiennent pas compte des spécificités, sauf si leur démarche intègre celles-ci.

L'inadaptation se manifeste également dans les modalités de financement du redressement.

2.3.2. Adapter les financements

Il s'agit ici d'adapter les financements à l'objet financé (notamment la remise à niveau d'infrastructures) et au contexte (par exemple dans les microcrédits), de façon à éviter des phénomènes de surendettement.

Les activités de remise à niveau des infrastructures ne devraient pas être financées par emprunt.

Nous partons du principe que les dépenses normales du budget public (fonctionnement et investissement) sont couvertes par l'impôt en période normale sur des cycles pluriannuels,

l'endettement permettant des déficits temporaires, éventuellement un niveau constant et peu risqué. Cela signifie que toutes les dépenses exceptionnelles liées à la reconstruction et au redressement doivent être financées par des ressources exceptionnelles. En écartant les ressources monétaires, qui ne font que reporter le paiement des sommes ainsi financées sur les détenteurs de monnaie, il reste l'impôt, l'endettement et la générosité du monde. Lever des impôts pour financer des dépenses exceptionnelles alors que le budget normal n'est déjà pas couvert est inenvisageable. Alourdir la charge d'endettement apparaît inadapté : un prêt permet un investissement dont on tirera ultérieurement des ressources supplémentaires permettant son remboursement. Au niveau des politiques publiques, on attend des investissements ainsi financés des effets d'externalité qui permettront de développer des activités générant des rentrées fiscales permettant de couvrir les annuités d'emprunt.

Dans le cadre post-conflictuel, certaines activités de reconstruction n'ont ni rentabilité propre, ni externalité directe, ni ne génèrent d'autres activités directement génératrices de revenus, et parfois, elles ne font que rendre possible des activités qui en permettront d'autres. C'est le cas notamment du déminage¹³², du déblayage et de l'enlèvement des restes des destructions. Construire une nouvelle route peut désenclaver une région et provoquer un nouveau développement, mais refaire une route minée et détruite qui existait ne fait que revenir à un niveau antérieur. Cette route elle-même avait fait l'objet d'un investissement, mais le refaire une deuxième fois, c'est en doubler le coût, et lorsque cela doit être fait simultanément sur une grande partie des routes du pays, ce coût devient insupportable au moment où les ressources financières manquent partout. Le financement par prêt provoquerait un tel endettement qu'il serait insurmontable, puisqu'il s'ajoute au budget normal, sans apporter quoi que ce soit au pays qu'il n'avait auparavant, alors qu'il éprouvait déjà des difficultés financières (cas de tous les États fragiles au moment d'entrer en guerre). Or, une partie au moins de ces travaux sont financés par emprunt, puisque les équipements qui leur sont nécessaires sont rattachés à la procédure des *Emergency Recovery Loans*. La Banque mondiale active ces prêts selon une procédure d'urgence de façon à financer l'importation de biens nécessaires au programme de reconstruction et figurant sur une liste précise (O.P. 8.50). Pour cette raison, les activités de remise à niveau des infrastructures ne sont pas à financer dans le cadre du fonctionnement normal d'un État en temps de paix. Aussi, le prêt est

¹³² Ainsi, le *World Bank Operational Guidelines for Financing Land Mine Clearance* précise les conditions d'éligibilité des activités de déminage couverts par les prêts (centres de déminage, formation, déminages liés aux transports, à l'agriculture, au retour déplacés, ...).

inadapté au financement de ces activités dans un contexte post-conflictuel, celles-ci doivent être financées par des dons, dans la mesure du possible.

Or, l'étude du portefeuille de projets de la Banque mondiale en Bosnie nous a montré qu'à l'inverse des autres acteurs, celle-ci finance ses projets quasi exclusivement par prêts (à hauteur de 97,4%). Financer ces activités par emprunt, même à taux réduits, c'est enfermer dès le départ le pays sortant de conflit dans une logique d'endettement dont la charge ne pourra être supportée et empêchera son futur redressement. De la même façon que les réparations exigées par le Traité de Versailles obéraient l'avenir de l'Allemagne comme l'a montré J. M. Keynes (Keynes, 1920, 2002), les charges induites par le financement d'activités de simple remise à niveau grèvent le budget des administrations publiques qui doivent d'abord tenter d'établir un équilibre entre charges de fonctionnement normal et recettes fiscales.

Nous en concluons que toute activité de remise à niveau doit être financée par don, dans la mesure du possible, sans quoi la charge de l'endettement se révélerait insupportable à un moment ou à un autre.

Un rôle de guichetier plutôt que d'organisateur

Les opérations financées par la Banque mondiale ne semblent pas pensées dans une trame répondant à un enchaînement de causalités pouvant amorcer une dynamique de redressement mais engagées suite à l'octroi de ressources pour des projets qui se présentent, de la même façon qu'un banquier finance ou non les projets qui se présentent à son guichet. Bien sûr, il y a toujours une politique derrière l'octroi des prêts, et ce rôle est aussi indispensable dans un contexte post-conflictuel car il permet d'encourager les initiatives des éléments moteurs d'une société, mais il y manque le fait que l'allocation de ressources doit être pensée en fonction de l'impact des projets dans la séquence de redressement économique pour acquérir le maximum d'efficacité.

L'étude du portefeuille de la Banque en Bosnie-Herzégovine nous a montré qu'elle cofinance des projets dans de multiples domaines, dispersant ses ressources sur un grand nombre d'opérations. Certains projets financés nous apparaissent partiellement inadaptés : ainsi le Forestry project (Banque mondiale, 2001, p 25) ne présente aucun financement du besoin en fonds de roulement (BFR) pour faire redémarrer les entreprises. Le seul financement de BFR concerne les entreprises de la Fédération et se monte à 30 M \$ (Id., p 20). Il s'agit du « projet de redressement d'urgence » qui s'attaque à tous les problèmes en même temps pour n'en résoudre aucun (Ibid., p 24).

La structure d'intervention donnée par la Banque mondiale (*Framework paper for post-conflict reconstruction*) ne donne qu'une trame très générale. Même si depuis, la Banque a produit de nombreuses réflexions sur son expérience et les a enrichies de ses recherches, il manque un véritable cadre stratégique permettant de penser les opérations, dans leur contenu, leur séquence et leur importance relative, cadre qui devrait être commun aux principaux acteurs. Ce serait un pas de plus vers une véritable coordination, gage d'une efficacité accrue, bien que cela resterait encore insuffisant.

Enfin, le microcrédit en Bosnie-Herzégovine révèle une certaine inadaptation aux réalités du contexte d'intervention. Dans un de ses rapports, l'organe d'évaluation interne (OED) de la Banque mondiale se félicite du « développement particulièrement efficace d'institutions de microcrédits » (Banque mondiale, 2004, p XIV). De même, un ouvrage paru la même année (Effron et O'Brien, 2004) fait le point sur la période de reconstruction (1996-2003) déclarée « couronnée de succès », notamment en matière de microcrédit. Le microcrédit a été testé comme outil de redressement en situation post-conflictuelle en Bosnie. Le nombre de clients et de capitaux prêtés, au départ par la Banque puis de plus en plus par des fonds privés, n'a cessé de croître jusqu'en 2008 (532 millions de dollars atteints en 2008). Près de 400 000 clients en bénéficiait, soit un habitant sur dix. À partir de 2009, les défaillances commencèrent à s'accumuler, représentant plus de 10% des prêts, du fait du surendettement des clients.

La Banque mondiale a dû revenir à la réalité : en fait, le microcrédit a surtout financé des marchands de rue ou des petits métiers informels, vivant de faibles revenus et qui ont poussé de nombreux commerces déclarés à fermer. La moitié des micro-entreprises ont disparu moins d'un an après leur création, poussant leur créateur à se ré-endetter pour rembourser. La faible réglementation du secteur et la facilité d'octroi de ce qui apparaissait comme la clef du dynamisme économique, a poussé des dizaines de milliers de ménages dans le surendettement. Finalement, le microcrédit a surtout servi au développement de l'économie informelle, au surendettement, à la baisse des rentrées fiscales et à la fermeture de magasins. (Bateman, 2011). Le microcrédit est un outil précieux pour dynamiser le secteur privé, mais il doit être pensé en fonction de ses conséquences et du contexte local (modalité d'assurances mutuelles ou de caution solidaire impliquant les bénéficiaires).

L'expérience de la Banque mondiale illustre ici certains travers liés à l'inadaptation des instruments de financement proposés, qu'il s'agisse du financement des infrastructures à déminer ou reconstruire ou du microcrédit. Cette inadaptation tient au manque d'observation dans le diagnostic des problèmes, et dans les solutions toutes faites apportées à ceux-ci.

2.3.3. Inadaptation du fait de la difficulté : les spécificités post-confliktuelles mal prises en compte

Notre tableau récapitulatif établi à la fin du chapitre 8 fait apparaître que certaines spécificités des sociétés post-confliktuelles peuvent constituer des facteurs de blocage ou de ralentissement du redressement économique. Or, il s'avère que ces spécificités sont peu ou mal prises en compte dans les programmes de reconstruction, ce qui en pénalise l'efficacité. Certaines de ces spécificités sont difficiles à évaluer, mais cela ne veut pas dire qu'elles n'existent pas. Nous les soulignons de façon à attirer l'attention pour qu'elles soient prises en compte dans la conception des programmes en fonction des contextes.

Ainsi, la perte de capital social et l'effet persistant du traumatisme subi à l'occasion du conflit dans la population (cf. supra chapitre 6, § 2.3.) constituent des facteurs de blocage de l'activité économique dans la mesure où ils agissent sur le dynamisme entrepreneurial, sur la perception des perspectives de développement (pessimisme) et sur la confiance nécessaire aux transactions commerciales. La persistance de la ségrégation dans certaines écoles de Bosnie-Herzégovine quinze ans après la fin du conflit, la lenteur des procédures de justice au Rwanda ou au Cambodge ou la persistance des tensions entretiennent le traumatisme du conflit et pèsent sur les mentalités. La destruction des relations sociales et la perte de confiance sont caractéristiques des guerres civiles et peuvent agir longtemps après celles-ci. L'importance du capital social dans le développement économique dans l'optique néo institutionnelle (D. North, 2005, Dasgupta P., 2011) apporte de ce point de vue un éclairage approprié à ces situations, éclairage qui manque au niveau de la conception des programmes.

Le problème de l'inertie au retour, déjà souligné, montre que les modalités d'intervention du HCR méritent d'être repensées. La distribution de kits de retour et les solutions « clés en main » appliquées d'un pays à l'autre sont révélatrices d'un manque d'étude de la mentalité des bénéficiaires locaux. Ainsi, en 2010, les réfugiés afghans au Pakistan se voyaient attribuer 150 dollars et 50 kg de riz pour rentrer. Arrivés dans les banlieues surpeuplées de Kaboul, sans accueil ni perspective, nombre d'entre eux sont repartis au Pakistan (l'indice Ir du graphique 9a est remonté à 100% neuf ans après le début de la reconstruction). Certains ont retenté un retour l'année suivante, mais se sont vus refuser toute aide du fait qu'ils en avaient déjà bénéficiée. Sans doute le HCR doit-il opérer avec des budgets limités, mais il peut être préférable d'assurer un flux modeste de retours de réfugiés et déplacés bien accompagnés pour être réinsérés, plutôt qu'un retour massif et désordonné. Ce retour modeste facilite ensuite le retour progressif et croissant des suivants, dès lors que l'intégration se fait.

Il en est de même des programmes de DDRR, autre spécificité de ces contextes, qui méritent un effort de moyens bien pensé et non des distributions de kits, comme constaté dans de nombreuses opérations au niveau de l'étape la plus difficile, celle de la réintégration.

D'autres éléments peuvent compléter ce tableau (mauvaise prise en compte de la saisonnalité dans des économies pour la plupart majoritairement agricoles, problèmes de la durée, du déminage, etc.), mais c'est en fait un effort de méthodologie qui doit être accompli, dans un cadre théorique mieux adapté au contexte.

2.4. Inadaptation dans la mise en œuvre des programmes

Enfin, l'inadaptation se révèle aussi dans la mise en œuvre des programmes, à la fois du fait de la difficulté de penser simultanément l'urgence et le développement et du fait de l'instabilité et de la complexité du contexte.

2.4.1. Penser la problématique de l'urgence par rapport à celle du développement

La problématique du passage de l'urgence au développement et les difficultés qu'elle génère est liée à la cohabitation d'acteurs agissant dans des logiques différentes. Cette problématique a été analysée par le groupe URD¹³³ (Pirotte et al., 1997,) dont la commission européenne (EuropeAid et Grünewald, 2008) a repris les analyses dans la démarche « LRRD » ainsi que le PNUD. Elle part du constat de la nature différente des programmes d'aide humanitaire et de développement, à la fois d'un point de vue méthodologique et opérationnel, notamment par rapport à leurs finalités, leurs mandats et leurs objectifs, leurs méthodes de travail et leurs outils, de même que leur perspective temporelle et leurs mentalités.

Les liens entre urgence, réhabilitation et développement ont été pensés dans les années 1980 dans une approche linéaire de *continuum*, au départ dans des contextes de catastrophes naturelles ou d'aléas climatiques. Dans cette optique, les développeurs avaient tendance à interpréter les situations d'urgence comme des interruptions temporaires dans le processus de développement, tandis que les urgentistes limitaient leur action à la distribution de produits de survie, sans vraiment prendre en considération les problèmes structurels des sociétés dans lesquelles ils intervenaient. La complexification des crises et des interventions depuis la fin de la Guerre froide oblige à repenser l'articulation urgence-développement en termes de *contiguum*, où l'intervention d'urgence se déploie parallèlement aux opérations de développement, ces deux logiques devant être prises en compte simultanément par des acteurs

¹³³ URD : Urgence, réhabilitation et développement.

jusqu'alors relativement spécialisés dans leur mode d'intervention. Le *continuum* donnait un schéma linéaire de lecture des crises (avant, pendant et après la crise), le *contiguum* montre un contexte où se juxtaposent zones de crises et zones calmes (Pirotte et al., 1997). Les problèmes où les deux logiques se superposent rendent nécessaire une remise en cause méthodologique. C'est le cas lorsqu'il faut monter des projets de développement ou de soutien aux institutions nationales alors que celles-ci font partie de la crise, travailler sur le long terme alors que les problèmes d'insécurité perturbent le quotidien, déployer une aide d'urgence nécessaire sans créer d'effets négatifs à long terme, tout en impliquant les populations bénéficiaires.

Encadré 7 : Gérer l'urgence et le développement

C'est le PNUD qui est chargé de développer cette perspective dans les nouvelles missions de l'ONU. Le redressement précoce (*early recovery*) se définit comme un redressement amorcé dès le début d'une intervention humanitaire, mais avec une visée de développement, « dans un processus multidimensionnel et auto-entretenu ». Il concerne la réhabilitation des services de base, les abris, la gouvernance, la sécurité, l'État de droit, l'environnement et la réintégration des populations déplacées. La phase humanitaire a tendance à se focaliser sur l'assistance pour les besoins essentiels, mais plus vite débute la mise en place de capacités de gouvernance et de reconstruction, et plus efficace sera le processus de redressement. C'est une démarche parallèle à celle de l'urgence, parfois initiée spontanément par les communautés elles-mêmes (OCHA, 2012).

On retrouve ici le vocabulaire onusien déjà utilisé à l'occasion des missions de maintien de la paix, de la définition des clusters ou de l'approche intégrée dans une liste où seul le problème de genre ne figure pas explicitement. La démarche d'*early recovery* vise à ce qu'une partie au moins ce qui est fait dès le début dans un but humanitaire ne soit pas transitoire, mais durable. Pourtant, si on parle d'abris (*shelter*), il ne s'agit pas de logement (*housing*) : un abri est par nature provisoire. Par ailleurs, on peut penser que les mesures adoptées concernant la gouvernance ne le sont pas en fonction des circonstances. L'idée intéressante de la démarche d'*early recovery* est à juger au cas par cas, en fonction des réalisations sur le terrain. Bien souvent, l'urgence et surtout la complexité de la situation, le manque de ressources disponibles empêchent la prise en compte de cette perspective.

Cette problématique s'ajoute donc à celles que nous avons déjà identifiées quant aux cadres conceptuels ou aux modes de fonctionnement des acteurs et s'illustre à travers les problèmes des opérations de DDRR, de retour des réfugiés ou de relance de l'activité économique par microcrédit pour les populations les plus vulnérables, par exemple.

Ces analyses ont été reprises notamment par EuropeAid, l'agence de développement de l'Union européenne, et par le PNUD (voir encadré 7). A travers la démarche LRRD (*Linking*

relief, rehabilitation and development), EuropeAid encourage le rapprochement des opérateurs d'urgence (analyse de vulnérabilité et de la sécurité, capacités logistiques) et de développement (participation des populations, connaissance du contexte socioculturel, renforcement des capacités locales). Elle promeut la coordination avec les autres acteurs de l'aide et en interne (liens avec ECHO et la direction générale des relations extérieures) de façon à ce que la coordination soit intégrée au niveau de la programmation en travaillant par consensus. Mais une grosse partie des financements d'EuropeAid alimentent les agences de l'ONU, la Banque mondiale et des centaines d'ONG internationales ou locales, si bien que l'efficacité de cette coordination se borne surtout à des encouragements (relayés par le PNUD au niveau de l'ONU).

A la difficulté d'intégrer l'urgence et le développement dans une démarche commune portée par des acteurs différents, s'ajoute l'instabilité et la complexité du contexte.

2.4.2. Instabilité et complexité du contexte

L'environnement d'une société post-confliktuelle se caractérise par son instabilité et sa complexité. La complexité rend difficile la compréhension du contexte et par conséquent l'anticipation des problèmes liés à une forte instabilité. Ces éléments peuvent compromettre l'efficacité d'un programme de reconstruction économique, indépendamment de sa conception ou de la configuration de son dispositif. L'instabilité concerne notamment les domaines suivants :

- la résurgence de combats ou la persistance de la violence dans la société,
- l'instabilité démographique qui résulte des mouvements des personnes réfugiées ou déplacées,
- les chocs exogènes, qui peuvent avoir un impact important sur une économie vulnérable,
- l'imprévisibilité de nombreuses variables, comme l'accroissement des prix, l'avancement des travaux de reconstruction, les approvisionnements en matières premières, matériaux, produits semi-finis ou finis,
- l'instabilité politique, souvent liée à la façon dont la paix a été obtenue.

Les agences d'aide, internationales, publiques ou privées, sont confrontées à un environnement beaucoup plus instable et difficile que ne le sont les entreprises, même dans les secteurs de haute technologie. Le cycle d'un projet (« cadre logique ») s'étendant sur plusieurs mois (projets humanitaires), voire un, deux ans ou plus (projets de développement), les financements prévus pour une population donnée et pour des denrées évaluées à un

moment donné peuvent ne plus être en rapport avec la réalité lorsqu'ils sont obtenus puis débloqués et finalement utilisés à un autre moment.

Ainsi, le choc exogène constitué par la rapide augmentation du cours des denrées alimentaires en 2008 a eu un impact négatif sur tous les projets qui avaient été chiffrés avant l'augmentation, réduisant le nombre de bénéficiaires, alors que la crise provoquée par cette hausse n'a fait qu'augmenter les populations vulnérables touchées par ce type d'aide.

L'incertitude peut se manifester aussi au niveau juridique : ainsi, la Kosovo Agency Trust, chargée de la privatisation des entreprises, est restée longtemps bloquée du fait des problèmes de réforme juridique renvoyant au statut du pays, avant qu'il ne devienne indépendant.

Le plan Marshall, auquel il est souvent fait référence, s'est déroulé dans un contexte relativement stable, qui n'a rien à voir avec celui d'États sortant d'un conflit armé civil, où les relations à l'intérieur du pays sont détériorées et où l'État était fragile dès avant le conflit. Or, les programmes économiques présupposent qu'ils s'appuient sur un environnement stable et établi, ce qui revient à ignorer cette complexité.

La connaissance de l'environnement d'un pays sortant de guerre civile nécessite des analyses fines qui supposent la connaissance de la culture du pays et de son histoire pour en comprendre la complexité. L'économie de tels pays s'inscrit dans une société donnée, avec ses valeurs, ses schémas conceptuels, ses institutions, son histoire, lesquels délimitent un sentier de dépendance (D. North, 2005, p 77). Des études réalisées sur les pays d'Europe Centrale et Orientale ou sur la Russie rappellent l'importance des valeurs de la société dans le succès ou l'échec des politiques de transition économique (par exemple, Brunat, 2010). Il en est de même des programmes de reconstruction dans les pays sortant de guerre civile. Une aide extérieure ne peut provoquer des effets positifs qu'en s'appuyant sur la connaissance de ses modes de fonctionnement et de ses valeurs. Des programmes standards ne peuvent dès lors que manquer une partie de leurs objectifs.

Ces analyses sur l'inadaptation et les effets pervers des programmes de reconstruction nous amènent à proposer quelques préconisations qui en découlent.

3. Préconisations

Nous nous proposons d'avancer quelques préconisations à la suite de notre recherche, en distinguant celles portant sur la conception et les objectifs des programmes, sur les méthodes, le dispositif et enfin le séquençage des opérations.

Il importe d'abord de comprendre l'environnement général dans lequel s'inscrit un programme de reconstruction en mobilisant un cadre théorique adapté (économie politique, économie institutionnelle, approches sur la vulnérabilité et les droits, notamment). Le diagnostic et la conception des programmes sont généralement pensés d'une façon surtout technique qui présuppose que le problème se ramène simplement à faire des kilomètres de routes, des reconstructions d'immeubles et de bâtiments publics et à réguler la masse monétaire, alors qu'il s'agit d'un problème beaucoup plus qualitatif, beaucoup plus difficile à appréhender, d'où la nécessité d'adopter un cadre conceptuel plus large. Le problème de développement auquel sont confrontées les sociétés traumatisées par la guerre civile est décuplé par les échecs accumulés, dont le conflit armé a été le paroxysme. Ce problème de développement constitue un casse-tête dont la solution n'a toujours pas été trouvée car la façon dont on la cherche est sans doute inadaptée.

L'objectif global est de redresser une économie (majoritairement rurale dans la plupart des cas) en éliminant la pauvreté et en permettant un accès de tous à l'éducation et à la santé. La maîtrise de l'accroissement démographique peut y contribuer. L'État doit pouvoir retrouver le contrôle de son territoire et s'appuyer sur une croissance dégageant des excédents pouvant être collectés en comptant d'abord sur ses propres ressources.

Du point de vue des méthodes, la plus grande attention doit être portée sur les accords de paix : ils doivent viser à reconstruire, non à sanctionner et la communauté internationale doit profiter de son pouvoir militaire (OMP) et financier pour s'assurer de l'engagement des parties, notamment pour la démobilisation et la réintégration des futurs anciens combattants.

- Le principal effort à fournir dans le redressement économique n'est pas le fait de la communauté internationale, mais d'abord celui de la population, aidée par son gouvernement et son administration, eux-mêmes soutenus par la communauté internationale. C'est cet ordre des choses qu'il faut rétablir dans la vision de l'aide et de la reconstruction, en conformité avec la déclaration de Paris sur l'aide. L'élaboration des programmes doit se faire par concertation entre le gouvernement et les donateurs, l'approche doit être globale et non fragmentée. L'alignement des actions de tout organisme d'aide sur les politiques nationales doit être respecté.

- Des outils opérationnels existent en adéquation avec un cadre conceptuel adapté (par exemple l'approche en termes de moyens d'existence, le lien urgence-développement), débouchant sur des méthodes efficaces, mais ils ne sont pas généralisés. L'approche en termes de moyens d'existence devrait être intégrée au CSLP (cadre stratégique de lutte contre la

pauvreté) du pays concerné. Ces méthodes progressent dans les organisations, mais elles sont loin d'être unanimement adoptées. Certains outils doivent évoluer pour voir leur efficacité améliorée. Les approches DDRR doivent ainsi être pensées et mises en œuvre dans une perspective d'économie politique et de moyens d'existence.

- Des progrès ont été réalisés sur la coordination, mais elle restera inefficace aussi longtemps que les acteurs n'en auront pas eux-mêmes une vue d'ensemble avec une définition des rôles et des responsabilités. Le cadre global de coordination adopté en Afghanistan (ANDS) a marqué une avancée, mais encore très insuffisante.

- Le Plan Marshall a permis de verser une aide sans contrepartie financière à hauteur de 90%. L'aide permettait aux entreprises de disposer de devises pour procéder à des importations : la contrevaletur en monnaie nationale de ces importations était versée sur un compte spécial du Trésor, ces fonds étaient ensuite alloués par le gouvernement selon un plan approuvé par les autorités américaines¹³⁴. Le plan était conçu à un niveau régional. Aujourd'hui, la communauté internationale gère des sommes importantes parallèlement aux gouvernements des pays sortant de conflit. Il n'y a pas de constitution de fonds que le gouvernement peut ensuite utiliser en fonction de ses priorités. Certains des principes de l'aide Marshall peuvent être valablement repris ou servir de source d'inspiration : responsabiliser les gouvernements en les faisant statuer sur la globalité de l'aide, même si une partie ne peut être administrée du fait de l'insuffisance de capacités administratives. Mettre en place un fonds de contrevaletur pour les entreprises est aussi une possibilité. Les plans sont conçus par pays, alors qu'il faudrait y intégrer les économies partenaires. Le financement de la restauration des infrastructures doit se faire par don et non par emprunt, même à taux bonifiés.

- l'urgence ne dispense pas du développement. Les actions de développement doivent commencer parallèlement à celles de l'urgence et en étant compatibles.

En matière de configuration du dispositif, compte tenu de l'incertitude forte qui caractérise l'environnement des économies post-conflituelles et de la structure très différenciée des secteurs d'intervention (santé, éducation, réfugiés, DDRR, déminage...), le dispositif d'intervention ne peut être efficace d'un point de vue structurel qu'à condition d'être fortement coordonné.

- Un cadre légal national doit encadrer l'action des acteurs extérieurs en exigeant le respect d'un certain nombre de règles. S'il y a recours à des acteurs extérieurs, cette substitution est

¹³⁴ Voir annexe 1, § 1.3. « Le Plan Marshall : une méthode plus qu'un montant ».

temporaire. Elle doit se faire en respectant les limites des divisions administratives, avec l'accord des autorités locales et en définissant avec elles des objectifs et toujours en formant les personnes qui prendront la charge de ces fonctions après le départ des acteurs extérieurs.

- Parallèlement, il est impératif :

- de renforcer les capacités institutionnelles de l'État, leur fragilité étant une cause des guerres civiles et de l'instabilité ;
- d'éviter la substitution d'organismes étrangers d'aide à l'administration nationale qui contribue à délégitimer l'État ;
- d'éviter les effets d'éviction des compétences et les décalages de salaires entre salariés travaillant pour des organismes étrangers (organisations internationales, agences bilatérales, ONG) et ceux travaillant dans la fonction publique nationale, tout en permettant à ces agents de percevoir un salaire décent (afin d'éviter la corruption).

- La façon la plus simple de satisfaire à l'ensemble de ces contraintes est de placer tous les programmes qui se déroulent sur le territoire sous la responsabilité (ou la coresponsabilité) du gouvernement, les structures d'aide devenant des substituts temporaires à l'administration. L'administration de l'aide internationale et son volume desservent en partie la légitimité de l'État et la capacité institutionnelle des pouvoirs publics que cette aide cherche pourtant à renforcer. Le gouvernement ne peut pleinement établir ses priorités dans les dépenses publiques, en assumer l'entière responsabilité et acquérir ainsi sa propre expérience d'autonomie. La logique d'administration parallèle peut se justifier les deux ou trois premières années, mais ne peut être pérenne sans décrédibiliser l'instauration de l'État. Celui-ci doit procéder à des levées d'impôts, même symboliques, pour que se mette en place dans les mentalités l'idée de la contribution et de sa contrepartie.

- Pour résoudre le problème de substitution de l'administration, Carnahan et al. proposent un plan de transition en trois étapes, en se basant sur l'expérience de la réorganisation du Ministère des finances en Afghanistan. Pendant qu'une partie du personnel international d'assistance technique se substitue dans un premier temps à l'administration déficiente pendant un ou deux ans, une autre partie forme les cadres qui deviendront les consultants nationaux. Ceux-ci formés, ils deviennent opérationnels sous la supervision limitée de consultants internationaux pendant deux à trois ans, avec l'obligation de former à leur tour les fonctionnaires civils du pays qui les remplaceront dans une troisième phase, à des salaires plus avantageux que ceux qu'ils touchaient, avec l'aide d'un nombre limité d'entre eux (Carnahan et al., 2004, p 147). Le processus dure donc au total cinq ans. Il a l'inconvénient d'autoriser des différences de rémunérations très importantes entre consultants nationaux et

fonctionnaires nationaux. Carnahan et al. n'expliquent d'ailleurs pas ce que deviennent ces consultants formés, puisqu'une petite partie d'entre eux seulement continue son travail de conseil dans l'administration. L'idée de la formation de formateurs avec ses effets positifs induits paraît évidente, bien qu'elle ne le soit pas toujours pour tout le monde, de façon étonnante.

- La Banque mondiale, par son département d'évaluation interne, proposait d'intégrer ses unités de gestion de projets à la structure du gouvernement, unités qu'elle avait mis en place dès 1996 en Bosnie-Herzégovine (Banque mondiale, 2004, p 16). Mais la banque reconnaît que cela pose le problème de l'écart de rémunération considérable qui existe entre les fonctionnaires et ceux qui ont travaillé dans ces structures rattachées à la Banque. Elle se contente de suggérer que cela doit passer par une réforme de la fonction publique.

Il nous semble plus pertinent de proposer que, dès le départ, tous les ressortissants nationaux travaillant dans des structures d'aide voient leurs salaires alignés sur ceux de la fonction publique nationale, avec une grille qui tienne compte de leurs compétences distinctives. Ce principe devrait être imposé par voie réglementaire ou législative pour éviter l'éviction des compétences.

- Un deuxième principe serait que la substitution de fonction ne se double pas d'une substitution d'institutions. L'action des experts étrangers doit se faire dans les locaux même de l'administration aidée. Un ministère des organisations internationales doit pouvoir accueillir les fonctions logistiques de celles-ci de façon à assurer un travail coopératif permanent entre ces institutions et le gouvernement.

- L'octroi de l'aide doit être conditionné à la création d'une chambre des comptes, qu'un organisme international indépendant forme et suit régulièrement.

Enfin, au niveau du séquençage des opérations, le problème est leur simultanéité et il se heurte aux problèmes du déploiement progressif des acteurs et de leur coordination, alors que les capacités d'absorption de l'aide doivent être renforcées dans un contexte où l'urgence prédomine. Ce problème de simultanéité n'est pas propre à ce type de contexte, il a déjà été observé dans le cas des programmes de transformation des économies post-socialistes où la simultanéité est apparue comme un gage de leur réussite du fait que les différentes dimensions de ces programmes étaient liées (Richet, 2007).

L'impulsion est déterminante pour le redémarrage. Il faut à la fois distribuer du pouvoir d'achat, occuper la population et la faire travailler ensemble, faire rentrer les réfugiés et déplacés à un rythme compatible avec les possibilités d'accueil en termes de logements et de

travail, réinsérer les anciens combattants et veiller à restaurer les capacités administratives. Il faut donc simultanément :

- restaurer des capacités d'offre orientées sur les biens de première nécessité : relance de la production agricole (distribution d'outils, d'intrants, accès au crédit, éventuelle réforme foncière, amélioration des méthodes), encouragements à la petite industrie, à l'artisanat et aux activités génératrices de revenus (microcrédit). Cette relance doit être accompagnée d'une protection tarifaire ciblée temporaire. Parallèlement, de grands travaux à forte intensité en travail doivent être lancés pour absorber les actifs sans travail et distribuer du pouvoir d'achat permettant de soutenir le développement des capacités d'offre locales. Cela permet aussi de rendre visible la reconstruction et d'agir sur les mentalités. Ces grands travaux nécessitent l'importation de matériaux et d'équipements qui doivent être réalisés rapidement, parallèlement à des programmes de formation sur leur utilisation. Les anciens combattants peuvent être fortement incités à s'investir dans les travaux de reconstruction, de façon à surmonter l'image qu'ils ont donnée à la société et qu'ils peuvent avoir d'eux-mêmes.
- Au niveau de l'État et des collectivités locales, les politiques doivent être orientées de façon à atteindre le seuil de capacités institutionnelles permettant de profiter de l'aide. (cf. supra).
- Ces programmes ne peuvent produire une dynamique qui commence à s'auto entretenir qu'après plusieurs mois, il est donc nécessaire de poursuivre des programmes d'aide d'urgence. Ceux-ci doivent systématiquement chercher à impliquer les populations en obtenant des contreparties même symboliques pour éviter l'assistanat.

CONCLUSION GENERALE

L'Homo oeconomicus, qu'il ait dans les mains un porte-monnaie, une kalachnikov ou un bon pour 50 kilos de riz et 150 dollars qu'on lui a distribués au sortir d'un camp de réfugiés pour rentrer à Kaboul ou à Kigali, va certainement prendre une décision au mieux de ses intérêts avec les informations dont il dispose. Mais il vaut peut être mieux qu'il ait un porte-monnaie et une formation plutôt qu'une kalachnikov ou un ticket de rationnement pour assurer sa survie. Le fait d'être dans un supermarché dans un pays prospère ou sur une route forestière avec 150 dollars peut changer pas mal de choses au niveau des choix économiques, surtout si, dans le second cas, il rencontre un autre *Homo æconomicus* armé d'une kalachnikov. Cela s'appelle l'optimisation des choix en situation contextuelle : l'important, alors, est la situation contextuelle, car elle va vraisemblablement dicter l'optimisation des choix. Telle est la problématique du sujet que nous nous sommes proposés d'explorer. Il ne s'agit pas de traiter de l'efficacité des programmes de reconstruction, mais de l'efficacité des programmes de reconstruction en situation post-confliktuelle, c'est là toute la différence et la raison pour laquelle nous avons recherché un cadre conceptuel adapté pour en rendre compte. Pour évaluer cette efficacité, nous nous sommes intéressés à leur mise en œuvre, à la suite des préconisations résultant de ces cadres conceptuels théoriques.

An niveau théorique, notre travail a permis de faire émerger les cadres conceptuels concurrents, à l'œuvre dans les programmes de reconstruction. Le champ théorique des différentes étapes du conflit (avant, pendant et après) est balisé d'oppositions qui prennent sens lorsqu'on les met en perspective. Dans l'analyse des causes des conflits et dans leur déroulement, l'approche de Collier (*Greed versus grievance*, 2001), longtemps dominante au niveau de la Banque mondiale notamment, constitue, selon nous, le maillon manquant de la théorie néoclassique en matière de conflit en faisant du chef rebelle ou du *Warlord* un *homo æconomicus* à part entière. Cette approche est à opposer à celle de l'économie politique

(Stewart et Fitzgerald, 2001, Stewart, 2006, 2010) qui introduit les inégalités horizontales à côté des inégalités verticales pour rendre compte de façon pertinente des clivages que la théorie néoclassique ne peut prendre en compte. L'approche d'Amartya Sen en termes d'*entitlements* (1981) complète cette démarche dans ce type de contexte.

Dans l'analyse des sociétés post-confliktuelles, il nous est aussi apparu pertinent d'approfondir cette démarche en la complétant avec l'approche en termes de moyens d'existence (*sustainable livelihood*, Chambers et Conway, 1991), de vulnérabilité due au contexte (Collinson, 2003) et leurs prolongements actuels ((Collinson et al., 2010) afin de mieux cerner les spécificités économiques de telles sociétés. Ces approches convergent pour constituer, avec l'économie institutionnelle, un cadre théorique cohérent de façon à procéder à une analyse pertinente des sociétés post-confliktuelles, c'est-à-dire des sociétés ayant connu une guerre interne et toujours soumises à des tensions, comme l'attestent les mesures du baromètre des conflits du HIIK. Elles nous ont permis de souligner l'importance de certains phénomènes qui constituent des facteurs bloquant du processus de redressement économique (insécurité d'où inertie du retour des réfugiés et déplacés, persistance des traumatismes, conséquences sur le capital social et les capacités d'initiative, vulnérabilité des populations civiles), à côté d'autres phénomènes plus classiques, et selon nous sous-estimés dans les programmes (lenteur du déminage et du déblayage, besoin de financement du cycle économique, « état de suffocation économique », notamment).

Ainsi, les différences de cadre théorique se traduisent par des différences de diagnostic de la situation et, par conséquent, par des préconisations divergentes. Les acteurs présents sur le terrain étant porteurs de l'une ou l'autre approche, il en résulte des incohérences, renforcées par les différences liées à l'urgence ou au développement ou à leur mode d'organisation interne. Outre les divergences déjà rappelées sur les causes des conflits et les caractéristiques des sociétés post-confliktuelles, il s'agit notamment :

- des variantes des doctrines opérationnelles sur l'aide,
- des divergences conceptuelles et pratiques sur la politique de stabilisation macroéconomique (consensus de Washington augmenté, puis réaménagé, notamment dans un sens plus institutionnel pour la Banque mondiale, en concurrence avec les approches d'économie politique et d'*entitlements*),
- ou l'opposition entre conception maximaliste (PNUD, notamment, Muggah, 2008) et conception minimaliste (pour le DOMP de l'ONU) au sujet des programmes DDRR, par exemple.

Le rôle économique particulier des IFI, leur cadre conceptuel et leurs activités ont été analysés à travers plusieurs de leurs interventions (Bosnie, RDC, Mozambique, Afghanistan, Timor Leste). Ces cas révèlent notamment leur évolution doctrinale par rapport au premier consensus de Washington (Rodrik, 2001 ; Coussy, 2006). Devant la complexité des problèmes à résoudre et les remises en causes théoriques survenues à partir de la fin des années 1990 (Stiglitz, 2000), le dogmatisme a laissé place à un certain pragmatisme pour la Banque mondiale.

Cette mise en perspective permet de tracer une ligne de partage récurrente au niveau théorique entre les approches convergentes de l'économie politique, de l'école institutionnelle, avec l'approche en termes de moyens d'existence et d'accès aux droits d'une part, et d'autre part, des approches plus techniques ou d'inspiration néo-classique, mais nuancée par l'expérience, moins doctrinales qu'à une époque avec une ouverture institutionnelle. Malgré ces évolutions, nous avons pu souligner la non-prise en compte de certaines caractéristiques des sociétés post-confliktuelles, déterminantes pour le redressement, ce qui contribue à expliquer leur inadaptation d'où leur relative inefficacité.

Un des apports de notre recherche est ainsi de faire apparaître très clairement que ce type de contexte révèle l'importance de certaines conditions d'exercice de l'activité économique (notamment la sécurité) et leur absence de la plupart des théories classiques qui tiennent pour donné un environnement de sécurité « parfaite » et de stabilité institutionnelle indiscutée. Leurs postulats et hypothèses présupposent précisément ce qui manque à ces sociétés et ne leur permet pas de capter les phénomènes économiques spécifiques à ces contextes. Ceci ne leur enlève pas leur pertinence explicative lorsque ces hypothèses sont remplies, mais souligne leurs limites et montre, par différence, l'apport d'approches théoriques plus larges, notamment institutionnelles. Il en résulte que leurs préconisations ne peuvent être adaptées à ces situations. Les diagnostics auxquels procèdent certaines organisations internationales se limitent souvent à une évaluation purement technique des dégâts (destructions physiques), démarche révélatrice de la prégnance de schémas théoriques sur les conditions de la croissance, certes utiles, mais, ici encore, incomplets ou partiellement inadaptés à ce type de contexte. Ainsi la persistance des tensions est caractéristique d'une société sortant d'un conflit armé et a pour conséquence une insécurité qui entrave le retour des populations réfugiées et déplacées, ce qui perturbe les équilibres démographiques et économiques sur le territoire et freine le redressement économique en générant des trous productifs dans les systèmes locaux de production. Ces tensions ont aussi pour résultat d'altérer la confiance et la réconciliation, de faire durer le ressentiment et d'obscurcir les perspectives de reprise, éléments qui pèsent

sur le moral des agents économiques, entrepreneurs ou ménages. Ce lien est confirmé par l'étude économétrique à laquelle nous avons procédé et par les analyses qualitatives des causes de la relative inefficacité des programmes. Ce type de phénomène ne peut être appréhendé que par des cadres théoriques comme celui de l'économie institutionnelle.

Après avoir rapproché les caractéristiques des sociétés post-confliktuelles des mesures prises inspirées de ces théories, nous avons approfondi notre étude du dispositif en nous interrogeant sur les conséquences d'une telle prolifération d'acteurs sur l'efficacité des programmes économiques, compte tenu de leurs différences de cadre conceptuels et d'intérêts. Il s'est avéré, qu'en dehors de grandes orientations générales (stabilisation macroéconomique, reconstruction des infrastructures, retour des réfugiés et déplacés, programmes de DDRR¹³⁵, déminage, urgence humanitaire...), il n'y avait pas de programme précis s'imposant à la multitude d'intervenants extérieurs. Même si un gouvernement, conseillé notamment par les institutions financières internationales (IFI), affiche une politique économique de redressement, ses sous-capacités administratives et sa légitimité de fraîche date l'empêchent généralement de l'appliquer. Une administration de substitution se met donc en place spontanément dans un État fragile, caractéristique de ce type de pays. Nous avons établi les effets pervers et l'inadaptation qui en résultent et leurs conséquences sur l'efficacité des programmes en nous appuyant notamment sur les analyses de l'école de la contingence qui souligne l'importance de l'environnement dans l'efficacité des organisations à travers leur adaptation.

Ce travail sur les différences d'approches et leur mise en perspective s'est effectué à travers l'étude des rapports et documents émanant de ces acteurs, de façon à comprendre leur vue parcellaire et leur cadre de raisonnement, et a été complété par la littérature sur le sujet, beaucoup plus rare sur les contextes post-confliktuels que sur les problématiques de déclenchement des conflits.

Notre recherche a ainsi apporté une contribution à la compréhension des dispositifs de redressement économique, leur architecture générale et leur mode de fonctionnement dans ce type de contextes particulièrement complexes. Cette contribution sera complétée par des recherches ultérieures sur la gestion de projets et les stratégies d'acteurs.

L'évaluation quantitative descriptive, que nous avons menée avec beaucoup de difficultés du fait des lacunes statistiques, converge vers le constat de l'échec, au moins relatif, des

¹³⁵ DDRR : programme de désarmement, démobilisation, réinsertion et réintégration des anciens combattants

programmes de reconstruction, notamment du fait de leur lenteur, facteur de risque de résurgence du conflit et de dégradation de la vulnérabilité des populations.

Une tentative de modélisation appuie l'identification que nous avons faite de l'importance de certaines variables spécifiques (retour des populations déplacées, institutions, sécurité), mais ces résultats appellent la prudence compte tenu de la taille de notre population et de la fiabilité des sources dans ce type de contexte. Cette recherche est l'occasion d'une critique méthodologique sur l'utilisation parfois non pertinente des statistiques et la façon dont les problèmes de constitution d'échantillons peuvent être tournés et induire des résultats erronés, en tous cas non fiables.

L'analyse qualitative des causes de cette relative inefficacité complète d'un point de vue méthodologique l'analyse quantitative et fait apparaître deux catégories de causes à l'inefficacité des programmes :

- les effets pervers de la coordination déficiente (analysée ici à la lumière de la théorie des coûts de transaction, de la théorie contingente et de l'analyse marginaliste) favorisée par la prolifération des acteurs ont des conséquences importantes, notamment sur le marché du travail et les capacités administratives (marginalisation des acteurs locaux, développement d'une administration de substitution non alignée). Cette situation nous a permis de faire apparaître un seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel l'aide profite peu à l'économie soutenue et doit s'orienter surtout sur les conditions de développement de ces capacités. Autrement dit, la capacité organisationnelle intégrée constitue une condition pour que le montant des investissements engagés permette d'obtenir des résultats significatifs ;
- la conception et la mise en œuvre des programmes sont relativement inadaptées. Cela apparaît notamment dans l'application de politiques macroéconomiques qui ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités observées. Cette inadaptation se retrouve aussi dans les modalités de financement, les difficultés de penser l'urgence et le développement simultanément et surtout, la non prise en compte de la persistance des traumatismes causés par une guerre civile et qui pèse lourdement sur la relance économique (problème du capital social et de la confiance). L'école institutionnelle trouve ici une occasion de montrer sa pertinence, l'insuffisance de capacités administratives étant un problème d'institutions formelles, et celui du capital social un problème d'institutions informelles.

L'étendue du champ théorique mobilisé et le recours à des méthodes tant quantitatives que qualitatives a permis ainsi de mieux cerner le problème particulièrement complexe de l'efficacité des programmes de reconstruction dans les sociétés post-confliktuelles. Notre parti pris méthodologique a été d'adopter une approche globale de problèmes récurrents, dans des situations présentant des caractéristiques communes et faisant l'objet de programmes relativement similaires du fait qu'ils sont portés par des acteurs identiques. Si cette méthode nous a permis de mettre à jour des problèmes et de formuler des préconisations, nous avons bien conscience que chaque pays a ses particularités et que nos conclusions doivent être à la fois adaptées et complétées. Mais ce sont ces caractéristiques communes qui ont constitué notre objet d'étude, non les particularités locales. De plus, le dispositif déployé dans le cadre des programmes a nécessité de le reconstituer car sa complexité décourage toute analyse. Ce choix méthodologique repose ainsi sur le présupposé qu'un même acteur utilisant les mêmes méthodes produit les mêmes actions dans des contextes similaires. De façon plus simple : une organisation a le même comportement face aux mêmes problèmes.

Le parti pris méthodologique est donc triple : il a été de construire le cadre d'une approche globale, cette approche concernant des problèmes récurrents dans les sociétés sortant de conflits armés civils, ces problèmes étant investis à l'occasion de programmes pensés suivant des méthodes similaires par des types d'acteurs identiques. Sur ces bases, cette reconstitution permet d'en faire une analyse critique à partir du cadre théorique que nous avons mobilisé et constitue la plus grande partie de notre apport. Ce travail se prête à de nombreux approfondissements tant du point de vue de la détermination d'un seuil de capacités institutionnelles dans la perspective de l'efficacité de l'aide, des conditions nécessaires à la reprises et de leur mise en œuvre, du financement des opérations ou de la coordination des acteurs en s'intéressant à la gestion de projets par exemple.

En voulant couvrir un domaine aussi vaste, notre thèse rencontre ainsi certaines limites et peut se prêter à de nombreuses critiques. Il serait prétentieux de croire que nous avons épuisé un sujet aussi complexe : beaucoup de facettes restent à explorer et à compléter.

Des études particulières constituent aussi des perspectives de recherches ultérieures dont cette thèse n'est finalement qu'une première étape pour en tracer le cadre. Aborder l'étude d'un programme dans un pays sans avoir à l'esprit les éléments que nous avons développés dans notre travail (connaissance du système international, de la configuration des dispositifs, identification des acteurs et de leur logique d'action, etc.) peut être source d'errements.

Le plan Marshall constitue la référence implicite de tout programme de redressement économique et laisse croire à la possibilité d'un retour rapide de la croissance économique et d'une paix durable. C'est oublier plusieurs choses : le succès du plan Marshall tient au contexte et à la méthode, ce qui conforte nos conclusions. Des pays développés disposant d'une main d'œuvre qualifiée, d'une histoire industrielle, de capacités administratives développées et d'une société unie pour affronter la reconstruction ont reçu une aide pour l'essentiel gratuite apportée avec une méthode basée sur l'implication et la délégation accompagnée d'un suivi¹³⁶. A l'opposé, notre objet d'études est constitué de programmes se déroulant dans des pays parmi les moins avancés, ne disposant pas de main d'œuvre qualifiée, sans histoire industrielle (en dehors de l'ex-Yougoslavie), aux capacités administratives déficientes, avec une société divisée et souvent traumatisée. A l'aune du plan Marshall, ces programmes sont un vaste échec. On pourrait croire cette référence inappropriée, elle montre simplement que le contexte est déterminant dans le succès d'un programme de redressement économique.

Juger de l'efficacité de ces programmes en imaginant ce qui se passerait en leur absence permet à l'inverse de les valoriser : l'état de suffocation économique dans lequel se trouve un pays sortant de guerre civile étoufferait littéralement l'économie de ce pays en l'enfermant de façon certaine dans le cycle de la violence si aucune intervention extérieure n'avait lieu. L'aide extérieure est nécessaire, elle a une utilité ne serait-ce que par les secours qu'elle apporte dans l'urgence, mais elle pourrait être bien mieux utilisée si elle était mieux pensée et appliquée avec des méthodes plus appropriées. C'est un problème de gouvernance qui se pose ici, mais il concerne la communauté internationale cette fois.

¹³⁶ Voir notre étude en annexe 1

Bibliographie

ACF-IN (Action Contre la Faim- International Network), 2008, *Introduction à la sécurité alimentaire, principes d'intervention*, Paris, Action Contre la Faim, 64 p.

Ahmed Rafeeuddin, Manfred Kulessa et Khalid Malik (2002), "Lessons Learned in Crises and Post-Conflict Situations, The Role of UNDP" in *Reintegration and Reconstruction programmes*, Evaluation office, UNDP, New York, 123 p.

Ahmed Rafeeuddin, Manfred Kulessa et Khalid Malik (2002), "Lessons Learned in Crises and Post-Conflict Situations, The Role of UNDP" in *Reintegration and Reconstruction programmes*, Evaluation office, UNDP, New York, 123 p.

Al-Rachid Loulouwa, 2011, « *Sortir de la guerre* », Cultures Mondes, France Culture, 19/4/2011, <http://www.franceculture.fr/personne-loulouwa-al-rachid.html>

Azam J.P. et Hoeffler A., 2002, « Violence against Civilians in Civil Wars : Looting or terror ? », *Journal of Peace Research*, n° 39 (4), p 461-485.

Azariadis C. et Drazen A., 1990, *Threshold Externalities in Economic Development*, Quaterly Journal of Economics, n°105, pp 501-526.

Balencie, de La Grange éd., 1999, *Mondes rebelles, guerres civiles et violences politiques*, Michallon, Paris, 1999, 1565 p.

Banque mondiale (2000), *La construction de la paix selon la Banque Mondiale, principes, pratiques et résultats*, Washington D.C., Banque Mondiale.

Banque mondiale, (2003), *Breaking the conflict Trap, Civil War and Development policy*, Washington DC; World Bank and Oxford University Press, 221 p. ; rapport de recherches préparé par une équipe conduite par Paul Collier, avec Eliott V.L., Hegre H., Hoeffler A., Reynal-Querol M., Sambanis N.

Banque mondiale, 1992, *Cambodia, Agenda for Rehabilitation and Reconstruction*, Juin, Washington D.C., Banque Mondiale. 252 p.

Banque mondiale, 1997a, *Post-Conflict Fund : Guidelines and Procedures.*, Washington D.C., CPRU. Disponible sur www.worldbank.org/conflict, consulté le 10/04/2006

Banque mondiale, 1997b, *War-to-Peace Transition in Mozambique: the Provincial Reintegration Support Program*, Washington D.C., Banque Mondiale. Finding n° 90, juillet.

Banque mondiale, 1998, *Post-Conflict Reconstruction, The Role of the World Bank*, The World Bank, Washington, D.C., 69 p.

Banque mondiale, 1999, *Coordination de l'aide et reconstruction post-conflit : la Cisjordanie et Gaza*, Précis n°185, Washington Département de l'Evaluation des Opérations (OED), 6 p.

Banque mondiale, 2000, *La construction de la paix selon la Banque Mondiale, principes, pratiques et résultats*, Washington D.C., Banque Mondiale.

Banque mondiale, 2001a, *World Bank reconstruction and Development Program in Bosnia and Herzegovina, Process Update*, Mai, Sarajevo, Banque Mondiale, 54 p.

Banque mondiale, 2001b, *Democratic Republic of the Congo: Emergency Multisector Rehabilitation and Reconstruction Project*, Washington D.C., Banque Mondiale. Information document 10904, Disponible sur www.worldbank.org/conflict, consulté le 10/04/2006.

Banque mondiale, 2003, *The Role of the World Bank in Conflict and Development*, Washington D.C., Banque Mondiale. 55 p.

Banque mondiale, 2004, *Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy*, O.E.D., Washington D.C., Banque Mondiale. 84 p.

Banque mondiale, 2008, *Country Policy and Institutional Assessment, Assessment Questionnaire*, Operation Policy and country Services, Washington, D.C., Banque Mondiale, 42 pages.

Banque mondiale, 2008a, *Afghanistan, building an Effective State, Priorities for Public Administration Reform*, Washington D.C., Banque Mondiale. 88 p.

Banque mondiale, 2008b, *Country Policy and Institutional Assessment, Assessment Questionnaire*, Operation Policy and country Services, Washington, D.C., Banque Mondiale, 42 p.

Banque mondiale, 2008c, "Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit", *Afghanistan, Building an Effective State*, Washington D.C., Banque Mondiale.

Banque mondiale, 2011, *Conflict, Security and Development, World Development Report 2011*, The World Bank, Washington, D.C., 384 p.

Banque mondiale, 2012 , Base de données "PovcalNet", Development Research Group, URL de PovcalNet : <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?2>, dernière consultation août 2012.

Banque mondiale, disponible sur www.worldbank.org/afr/findings, consulté le 5/4/2009.

Barakat et Özerdem, 2005, "Reintegration of Former Combatants"; In Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p.

Barakat et Özerdem, 2005, "Reintegration of Former Combatants" ; In Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p.

Barakat Sultan, 2003, *Housing reconstruction after conflict and disaster*, Network Paper n° 43, London, Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network, 42 p.

Barakat Sultan, 2008, *Understanding Afghanistan*, Post-War reconstruction Development Unit (PRDU), novembre, University of York, 72 p.

Bénicourt Emmanuelle, (2004), *Contre Amartya Sen*, L'Economie Politique n° 23, juillet 2004, p 72-84.

Bennett Adam ed., Bruno de Schaetzen, Louis Dick-Mireaux, Felix Fischer, Thierry kalfon, Ron van Rooden, (2005), *Reconstructing Afghanistan*, Washington, D.C., Fonds Monétaire International, 83 p.

Besley T. et McLaren J., 1993, "Taxes and Bribery: the Role of Wage Incentives", *Economic Journal*, vol.103, n°416, janvier, pp 119-141.

Bilmes Linda et Stiglitz Joseph, 2008, *The Three trillion Dollars War*, The Times, 23 février.

Bilmes Linda et Stiglitz Joseph, 2010, Washington Post, 5 septembre 2010.

Bilmes Linda et Stiglitz Joseph, 2012, *America's costly war machine*, Los Angeles Times, 18 septembre.

Blaha Jaroslav, 2000, "Quel avenir pour l'appareil industriel", *Le courrier des Pays de l'Est*, Paris, la Documentation française, septembre, n° 1008, pp 30-44.

Böge Volker et alii, 2006, *Who's Minding the Store ?The Business of Private, Public and Civil Actors in Zones of Conflict*, Brief 32, BICC, Bonn, 92 p.

Brahimi Lakhdar, 2007, *Statebuilding in Crisis and Post-Conflict Countries*, ONU, Forum mondial *Reinventing Government, Building Trust in Government*, 26-29 juin 2007, Vienne, Autriche.

Braud Jean, 2011, « Forêts d'Afghanistan », *Les nouvelles d'Afghanistan*, n° 134, septembre, Paris, AFRANE, pp 15-21.

Brück T., 2001, "Mozambique: The Economic Effects of The War", In F. Stewart, V. FitzGerald et alii, *War and Underdevelopment*, vol. 2, Oxford, U.K., Oxford University Press.

Brunat Eric, 2010, *L'économie russe, modernization, crise et géoéconomie*, Irège, note de recherche 10-03, 26 p.

Brunel Sylvie, 1995, *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, PUF, coll. « Major », Paris, 405 p.

Brunet Pierre, 2006, *Barnum*, Paris, Calmann-Lévy, 251 p.

Calame Pierre, 1994, *Les victimes de la paix*, Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, consulté le 08/06/2007 sur le site <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-1222.html>

Calame Pierre, 1994, *Les victimes de la paix*, Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, consulté le 08/06/2007 sur le site <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-1222.html>

Call Charles, et Wyeth Vanessa ed., (2008), *Building States to build Peace*, The International Peace Institute, Inc., Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, London, 438 p.

Cammack D. ; McLeod D. ; Rocha Menochal A.; Christiansen K. (2006), *Donors and the "Fragile States" Agenda : A Survey of Current Thinking and Practice*, London, Poverty and Public Policy group, Overseas Development Institute.

Caplan Richard et Pouligny Béatrice (2005), *Histoire et contradictions du State Building*, Critique Internationale 2005-3, n°28, Paris, Presses de Sciences Po, p.123-138.

Caramés Albert et Sanz Eneko, 2008, *Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) programmes in the World during 2007*, Escola de Cultura de Pau, 165 p.

Caramés, A. et E. Sanz, 2009, *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008*. Bellaterra : Escola de Cultura de Pau, 120 p.

Caramés, Albert, E. Sanz, 2009, *DDR 2009. Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008*. Bellaterra : School for a Culture of Peace (Escola de cultura de Pau), 120 p.

Caramés, Albert, Vicenç Fisas, Daniel Luz, *DDR 2006. Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes existing in the World during 2005*. Bellaterra : School for a Culture of Peace (Escola de cultura de Pau), 30 p.

Carnahan Michael, Nick Manning, Richard Bonjer, Stéphane Guimbert, editors, 2004, *Reforming Fiscal and Economic Management in Afghanistan*, Washington D.C., Banque Mondiale. 156 p.

Carnahan M. et C. Lockhart, 2008, "Peacebuilding and Public Finance", in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London.

Center for Public Integrity, site du centre : <http://www.publicintegrity.org/>, dernière consultation en juillet 2012.

Chambers Robert et Conway Gordon, 1991, *Sustainable Livelihood : Practical Concepts for the Twenty-First Century*, IDS Discussion Paper 296, Brighton, Institute of Development Studies.

Chambers, Robert and Conway, Gordon R. (1992): *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*, Institute of Development Studies, Discussion Papers, 296 p. Cambridge.

Chechabo Baloko Bob, 2007, *Impact environnemental du déplacement des populations en situation de conflit armé : le cas des réfugiés dans l'est de la république Démocratique du Congo*, mémoire de master 2 « droit international et comparé de l'environnement », Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Limoges. 51 pages.

Chevallier Eric (2002), *L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK*, Occasional Papers, n°35, mai, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, 32 p.

Chevallier Eric, 2002, *L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK*, occasional paper, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, n° 35, mai, 32 p.

Chrétien Jean-Pierre (2000), *L'Afrique des Grands Lacs, deux mille ans d'histoire*, Champs, Flammarion, Paris Aubier, 411 p.

Clairet Sophie, 2012, A propos de quelques conflits de 2011, *Diplomatie, l'état des conflits 2012*, Paris, Areion, p 30-39.

CNUCED, 2011, *World Investment Report 2011, Non-Equity modes of International Production and Development*, Nations Unies, Genève, 251 p.

Coletta N. et Cullen M. , 2000, *Violent Conflicts and the Transformation of Social Capital*, Washington, D.C., World Bank,

Coletta N. J. et T. Nezam (1999), *From Reconstruction to Reconstruction : the Nature of War determines the nature of Peace*, Banque Mondiale, Washington D.C..

Collier P. (2000), *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*, Banque Mondiale, Washington, DC, 23 p.

Collier P. , 2005; "Postconflict Economic Policy" in Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p. p 103-117.

Collier P. , 2008; "Postconflict Economic Policy" in Call Charles, et Wyeth Vanessa ed., (2008), *Building States to build Peace*, The International Peace Institute, Inc., Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, London, 438 p. p 103-117.

Collier P., Hoeffler A et Söderbom M., 2004, « On the Duration of Civil War », in *Journal of Peace Research*, vol. 41, n°3, mai; SAGE Publications, p. 253-273.

Collier P., Hoeffler A., (2002 b); "Greed and grievance in civil war," *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, vol. 56(4), October, pages 563-595.

Collier Paul, 2008, *Postconflict Economic Policy*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London, p 103-117.

Collier Paul, Anke Hoeffler, *Military Expenditure in Post-Conflict Societies*, Economics of Governance 7, n° 1 (January 2006), p 89-107.

Collier, P. Hoeffler. A., and Sambanis N. (2005), "The Collier-Hoeffler Model of Civil War Onset and the Case Study Project Research Design", in P. Collier and N. Sambanis (eds.), *Understanding Civil War, Vol. I* (The World Bank, Washington, DC).

Collier, P. and Hoeffler, A., (2002 a), "On the Incidence of Civil War in Africa", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, n°1, février p.13-28.

Collier, P. and Hoeffler, A., 2001, *Greed and Grievance in Civil War*. The World Bank, Washington, DC. Disponible sur : <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers.htm>

Collinson S., Buchanan-Smith M et Elkawary S., 2009, *Good humanitarian donorship principles in practice, Assessing humanitarian assistance to internally displaced persons in Sudan and Sri Lanka*, HPG, London, ODI, 22 p.

Collinson Sarah ed., 2003, *Power, livelihoods and conflict : case studies in political economy analysis for humanitarian action*, HPG report 13, février, Overseas Development Institute, 91p.

Collinson Sarah, Samir Elhawary, Robert Muggah, 2010, *States of fragility : stabilisation and its implications for humanitarian action*, Londres, ODI, HPG working paper, 29 p.

Commission Européenne et Banque Mondiale, 1999, *Toward stability and prosperity, a program for reconstruction and recovery in Kosovo*, Pristina, MINUK, novembre, 166 p.

Commission Européenne et Banque Mondiale, 1999, *Toward stability and prosperity, a program for reconstruction and recovery in Kosovo*, Pristina, MINUK, novembre, 66 p.

CONASUR, DGPSA, DN, 2008, *Evaluation de l'impact de la hausse des prix sur les ménages urbains*, Ouagadougou, juillet.

Congressional Budget Office (2002), *Estimated Costs of a Potential Conflict with Irak*, sept., Congrès des États, Washington D.C, disponible sur <http://www.cbo.gov/>

Congressional Budget Office (2004), *Paying for Iraq's Reconstruction*, CBO paper, janvier, Congrès des États, Washington D.C, 45 p. disponible sur <http://www.cbo.gov/>

Congressional Research Service, 2007, "The Cost of Irak, Afghanistan, and other Global War on Terror operations Since 9/11", *CRS Report for Congress*, juin, Congrès des États-Unis, Washington D.C., 40 p.

Corm G. (2008), *Pour une approche profane des conflits de l'après Guerre froide*, Revue Internationale et Stratégique, n° 68, hiver 2007-2008, pp 25-41 .

Couldrey Marion et Herson Maurice, 2009, « Les déplacements prolongés », *Revue des Migrations Forcées*, n°33, octobre, Oxford (UK), Centre d'Etudes sur les Réfugiés, Université d'Oxford. Disponible sur www.fmreview.org

Coulomb Fanny, 2004, *Economic Theories of Peace and War*, Abingdon, U.K., Routledge, 308 p.

Cour des comptes, 2012, *La politique française d'aide au développement*, Paris, La Documentation française, 120 p.

Court Julius, Verena Fritz, E. Gyimah-Boadi., 2007, *Measuring Governance: What Guidance for Aid Policy ?*, Working Paper, the Advisory Board for Irish Aid, Londres, ODI, 50 p.

Coussy Jean, 2006, « l'économie politique à la Banque Mondiale : la fin des exclusives ? », in *L'économie politique*, dossier *La Banque Mondiale a-t-elle vraiment changé ?*, n° 30, avril 2006, p 7-20.

Crépon Marc, 2002, *L'imposture du choc des civilisations*, Nantes, Editions Pleins feux, 85 p.

Croidieu F., 2003, *Comment construire une paix durable selon la banque Mondiale ? Propositions et limites*, présentation du séminaire de formation « The Transition from War to Peace : an Overview », tenu à Washington en mai 2000, Ecole de la Paix, Grenoble, pour le site www.irenees.net, consulté le 10/04 2007.

Dasgupta Partha, 2011, « Une question de confiance : capital social et développement économique » in *Revue d'économie du développement*, 2010/4, décembre, Editions de Boeck Universités, Bruxelles, p 47-97.

- D'Autume A. et Michel P., 1993, « Hystérésis et Piège du sous-Développement dans un Modèle de Croissance Endogène », *Revue économique*, n°2, mars, pp 431-450.
- Data, 1816-1992 (base de données informatique), Inter-University Consortium for Political and Social Research, Ann Arbor, Michigan.
- Deely Sean, 2005, « War, Health and Recovery », In Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p, p 123-139.
- Delesques L., Y Torabi, 2007, *Afghan Perception of Corruption : a Survey across Thirteen Provinces*, Kaboul, Integrity Watch Afghanistan.
- Desportes Vincent, 2008, *La guerre probable : penser autrement*, Economica, Paris.
- Desportes Vincent, 2010, *Le piège américain*, Economica, Paris.
- Devaux P., 2003, « Iran, l'avenir du système rentier en question », *Conjoncture*, Paris, Etudes économiques BNP-Paribas, octobre, n°9, p 14-27.
- Djanbaz Nadjibullah, 2008, « La Justice et la Réforme du Système Judiciaire, Colloque du 22 mai 2008 », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, novembre, n°123.
- Djankov Simeon et Marta Reynal-Querol (2007), *The causes of Civil Wars*, Washington, Banque Mondiale, Policy Research Working Paper 4254, juin, 33 pp.
- Dobbins James, Jones Sth G., Crane Keith, Rathmell Andrew, Steele Brett, Teltschik Richard, Timilsina Anga (2005), *The UN's Role in Nation Building, from the Congo to Iraq*, États-Unis, Rand Corporation, 273 p.
- Dufour Charlotte, 2009, « Crises et vulnérabilité », in *Humanitaire en mouvement*, avril, Urgence, Réhabilitation-Développement, Plaisians, p 7-10
- Dufour Colonel J-L, 2009, *De la chute du Mur à Kaboul, réinventer la guerre*, État Culture, 25 juin 2009, 9h-10h.
- Dune Paul et Coulomb Fanny, (2008), « Peace, War and international Security : Economic Theories », pp 13-36, in Fontanel Jacques et Chatterji Manas, *War, Peace and Security*, Emerald, Bingley (UK), 335 p.
- Eck Kristine, 2005, *A Beginner's Guide to Conflict Data : Finding and Using the right Dataset*, University of Upsalla, UCDP Paper n°1, disponible sur : http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/15/15928_UCDP_paper1.pdf
- Elias Norbert (1939, 1975), *La dynamique de l'occident*, Calmann-Lévy, Pocket, collection Agora, 320 p.
- Erler Brigitte, 1987, *L'aide qui tue : récit de ma dernière mission d'aide au développement*, Lausanne, Editions d'en bas, collection « Forum du développement », 111 p.
- Escola de cultura de Pau, 2009, 2008, 2006, *DDR 2009 (2008, 2006), Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) Programmes in the World during 2008 (2007, 2005)*.

Bellaterra : School for a Culture of Peace (Escola de Cultura de Pau), 165 p.

European Commission et International Management Group (1999), *Emergency Assessment of Damaged Housing and Local/Village Infrastructure in Kosovo*, juillet, European Commission, Bruxelles, 73 p. disponible sur www.img-int.org

EuropeAid, François Grünewald, 2008, « Le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement » in *Les zoom de ROSA*, n°8, Commission Européenne, 4 p.

Fearon James D., 2012, « fragilité des États, indicateurs de gouvernance et risques de guerre civile » in *Revue d'économie du développement*, 2011/4, décembre, Editions de Boeck Universités, Bruxelles, p 153-186.

Feil, Hamre et Sullivan, 2002, *Post-Conflict Reconstruction Task Framework*, Center for Strategic and International Studies (CSIS) and The Association of the United States Army, Washington, D.C.

Fisas Vicenç et al., 2012, *Yearbook of Peace Processes*, Escola de Cultura de Pau, Icaria editorial, 216 p.

Fisas Vicenç, 2012, *2012 Yearbook of Peace Processes*, Escola de Cultura de Pau, 216 p.

FitzGerald V. (2001); *Paying for the War : Economic Policy In Poor Countries Under Conflict Conditions*, in *War and Underdevelopment*, vol. 1 : *The Economic and Social Consequences of Conflict*, Queen Elizabeth House Series in Development Studies, Oxford, U.K., Oxford University Press, pp 21-38.

Fontanel Jacques et Lilaine Bensahel, 2005, « Guerre et économie : les liaisons dangereuses » in Daguzan J-F et P. Lorot, *Guerre et économie*, p 41-54.

Fontanel Jacques et Manas Chatterji éd., 2008, *War, Peace and Security*, Conflict Management, Peace Economics and development, vol. 6, Emerald, 335 p.

Fontanel Jacques, 2010, "Un concept élargi de la sécurité économique" in Jacques Fontanel (Ed.), *Economie politique de la sécurité internationale*, L'Harmattan, coll. « La Librairie des Humanités », Paris, 313p.

Fontanel Jacques éd., 2010, *Economie politique de la sécurité internationale*, L'Harmattan, coll. « La Librairie des Humanités », Paris, 313p.

Fontanel Jacques, 2012, « Un bilan des coûts de la guerre en Irak et en Afghanistan, in *Questions Internationales*, La Documentation française, n° 55, mai-juin, Paris, p 85-87.

Foulquié Camille, 2008, *Les programmes de Désarmement, Démobilisation, réintégration (DDR) : repenser la Réintégration dans une perspective de développement*, mémoire de M 2 sous la direction de R. Banegas, Université Paris I , 165 p.

Fukuyama Francis (1989), *the End of History*, in *The National Interest*, vol. 16 , pp 3-18

Fukuyama Francis, 2005, *State building, Gouvernance et ordre du monde au XXI^e siècle*, la Table Ronde, 202 pages.

Gasana E, Jean-Bosco B., Deo B. et Kareikezi A., 1999, « Rwanda », in Adedeji A., *Coprehending and Mastering African Conflicts, the Search for Sustainable Peace and Good Governance*, Londres et New York, Zed Books with The African Center for Development and Strategic Studies, 1999, pp 141-173.

Gasana E.; Jean-Bosco B; Deo B.; Kareikezi A.(1999) ; *Rwanda* in Adedeji A Ed.; *Comprehending and mastering African Conflicts*, African Center for Development and Strategic Studies, London & New-York, Zed Books, 370 p.

Ghobarah H., Huth P. et Russett B., 2003, « Civil Wars Kill and Maim People Long after Shooting Stops », *American Political Science Review*, n° 97 (2).

Gilles Etienne, 2008, « Quelques aspects de la reconstruction », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n°123, Paris, AFRANE, p 22-26.

Gleditsch Nils Petter, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson; Margareta Sollenberg et Havard Strand, 2002, "Armed Conflict 1946-2001 : A new Dataset", *Journal of Peace Research*, 39 (5) : p 615-637.

Green Reginald Herbold, 1999, "Towards a Macro-Economic Framework for Somaliland's Post-War Rehabilitation and reconstruction", p 257-281, in Adebayo Adebeyeji ed., *Comprehending and Mastering African Conflicts ; the search for Sustainable Peace and Good Governance*, African Centre for Development and strategic Studies (ACDESS), Zed Books, Londres et New York, 371 p.

Guilhaudis, Jean-François, *Relations Internationales Contemporaines*, Litec, Paris, 2^e édition, 2005, 725 p.

Guillebeaud Jean-Claude, 2008, « La fortune d'une idée fausse », in *Le commencement d'un monde*, Paris, Seuil, 391 p.

Hamish Nixon, 2007, *Aiding the State, International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, AREU, Kabul, avril, Briefing Paper Series, 18 p.

Hasic Tigran (2004), *Reconstruction Planning in Post-Conflict Zones*, Dissertation doctorale, Royal Institute of Technology, Stockholm, 63 pages.

Hassner Pierre, 1995, *La violence et la paix*, Paris, Editions Esprit, 398 p.

Hazan Pierre, 2010, *La paix contre la justice ? Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre*, GRIP, André Versaille éditeur,

HCR, 1996 et 2005, *Environmental Guidelines*, HCR, Genève.

Hegre, Håvard, T. Ellingsen, S. Gates and N. P. Gleditsch, 2001. « Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816–1992 », *American Political Science Review*, vol.95 n°1; pp 33–48.

Hoeffler A. et Reynal-Querol M., 2003, *Measuring the Cost of Conflict*, Oxford University, U.K.

Hoeffler Anke, Syeda Shahbano Ijaz, Sarah von Billerbeck, 2010, *Post-Conflict Recovery and Peacebuilding*, Banque mondiale, Washington D.C., 83 p.

HPG et Stimson Center, 2011, *The Search for Coherence : UN Integrated Missions and Humanitarian Space*, Overseas Development Institute et Stimson Center, New York, résumé de table ronde, 11 mars 2011, 9 p.

Hugon Philippe, 2006, "Conflits armés, insécurité et trappes à la pauvreté en Afrique" in *Afrique contemporaine*, n° 218, p. 33-47.

Huntington S. (1993) ; "The Clash of Civilizations", in *Foreign Affairs*, vol. 72, n°3, été, Council of Foreign Relations, pp 22-49.

IASC, 2006, *Guidance note on using the cluster approach to strengthen humanitarian response*, New-York, Nations Unies, 26 novembre 2006, 15 p.

IRC et alii, 2010, *Rapport d'évaluation EMMA de système de marché-marché du travail à Port-au-Prince, évaluation du 7 au 17 février 2010*, Haïti. 16 p.

Islamic Republic of Afghanistan, 2010, *development Cooperation Report*, Kaboul, Ministry of Finance, 114 p.

Jackson Ashley, 2009, *Afghanistan : les coûts de la guerre*, Oxford, OXFAM International, 52 p.

Kama Marjan, 2008, « Articulation État-société : le cas d'une province de l'Est », novembre *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n°123, p16-19.

Kasongo Missak et Dylan Hendrickson, « Défis et difficultés de la réforme de la sécurité en République démocratique du Congo, *Alternatives Sud*, CETRI et éditions Syllepse, vol 19-2012, pp 123-135.

Kauffmann Mayeul, 2009, *Méthodes statistiques appliqués aux questions internationales*, Paris, L'Harmattan, 198 p.

Kauffmann, Mayeul, 2006, *Gouvernance économique mondiale et conflits armés*, L'Harmattan, Paris, 328 p.

Kaufmann Daniel, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, 2009, *Governance Matters VIII, Aggregate and individual Governance Indicators, 1996-2008*, Washington, Banque Mondiale, Research Working Paper 4978, Development research group, Macroeconomics and Growth Team, 105 p.

Kempf, Hervé (2011), « Au Nigéria, une lente et massive pollution au pétrole », *Le Monde*, 6 août, Paris.

Keynes John Maynard (1939), Paying for the War, *The Times*, 14 et 15 novembre, Londres

Keynes John Maynard (1920), *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, Gallimard, 1920 et 2002, 283 p.

Kievelitz U., Schaef T., Leonhardt M., Hahn H., Vorwack S. (2004), *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations, A Joint UNDG, UNDP and World Bank Guide*, prepared by GTZ with the support of BMZ, New York, Nations Unies, 174 p.

Kievelitz U., Schaef T., Leonhardt M., Hahn H., Vorwack S. (2004), *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations, A Joint UNDG, UNDP and World Bank Guide*, prepared by GTZ with the support of BMZ, New York, Nations Unies, 174 p.

Kopp P ; (1996), « Embargo et criminalisation de l'économie », in Jean F. et Rufin J-C. ed. (1996), *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 593 p.

Krantz Lasse, 2001, *The Sustainable Livelihood Approach to Poverty Reduction*, Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, 44 p.

Kreimer Alcira, John Eriksson, Robert Muscat, Margaret Arnold, Colin Scott, 1998, *The World Bank Experience with Post-Conflict Reconstruction*, O.E.D., Washington D.C., Banque Mondiale. 98 p.

Kruk Margaret, Freedman Lynn, Anglin Grace , Waldman Ronald, 2009, "Rebuilding health systems to improve health and promote statebuilding in post-conflict countries: A theoretical framework and research agenda", *Social Science and Medicine*, 2010, n° 70, Elsevier, p 89-97.

Kruke Blorn Ivar et Olsen Odd Einar, 2005, "Reliability-seeking networks in complex emergencies", *International Journal of Emergency Management*, vol. 2, n° 4/2005,

Kruke Blorn Ivar et Olsen Odd Einar, 2012, "Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies", *Disasters*, vol. 36, n°2p 212-232.

Lacina Bethany et Nils Petter Gleditsch, (2005), *Monitoring Trends in Global Combat : A new dataset of Battle Deaths*, European Journal of population, 21 : p 145-166.

Lancaster Kevin (1966), *A New Approach to Consumer Theory*, Journal of Political Economy, N° 74, 1966, p 132-157

Lawrence Paul R. et Jay W. Lorsch, 1967, *Organization and Environment*, Harvard University Press, 1967.

Le Billon Philippe, 2000, *The Political Economy of War : What relief Agencies Need to Know*, Network Paper n°33, Londres, ODI.

Lewarne Stephen, Snelbecker David (2004), *Economic Governance in War Torn Economies : Lessons Learned from the Marshall Plan to the Reconstruction of Irak*, The Services Group, Rapport pour U.S. AID, 133 p.

Linden Ian, 1999, « The Role of Non-African NGOs in African Countries : the Case of Rwanda », in Adedeji A Ed.; *Comprehending and mastering African Conflicts*, African Center for Development and Strategic Studies, London & New-York, Zed Books, 370 p. p 282-296.

Loescher Gil et Milner James, 2009, « Comprendre l'envergure du défi », *Revue des Migrations Forcées*, n°33, *Les déplacements prolongés*, octobre, Oxford (UK), Centre d'Etudes sur les Réfugiés, Université d'Oxford. Disponible sur www.fmreview.org

Man Carol, 2010, *Femmes afghanes en guerre*, Editions du Croquant, 367 p.

Marchal R., 1997, "Terminer une guerre", in Marchal Roland et Messiant Christine *Les chemins de la guerre et de la paix*, Paris, Karthala, 259p.

Marchal, R., Messiant, C. (2002), "De l'avidité des rebelles. L'analyse économique de la guerre civile selon Paul Collier", *Critique internationale*, n°16

Marshall, Monty G. and Keith Jagers, 2000. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–1999*. University of Maryland, MD : CIDCM. Livret de code et données disponibles sur : <http://www.cidcm.umd.edu/polity/index.html>

Martinet Alain-Charles et Ahmed Silem éd., 2008, *Lexique de gestion et de management*, Dunod, Paris, 625 p.

Médina Vincent (2002), Guerre, finance publique et risque, *Ecodef*, juillet, n°22, Observatoire Economique de la Défense, 4 p.

Michaïlof Serge, 2006, *A quoi sert d'aider le Sud ?*, Economica., 483 p.

Michaïlof Serge, 1984, *Les apprentis sorciers du développement*, Parsi, Agence de coopération culturelle et technique, Economica, Collection « Coopération et développement », 266 p.

Michaïlof Serge, 2008, *The Seven Capital Sins of the Donors Community in Afghanistan : What Went Wrong in the Security Development Nexus and What should be the Lessons for US Foreign Assistance*, German Marshall Fund of the United States, Policy Brief, décembre.

Michaïlof Serge, 2009, « Les sept Erreurs de la reconstruction », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, février, n°124, p.20.

Miller K. et Rasmussen A., 2009, « War exposure, daily stressors, and mental health in conflict and post-conflict settings, Bridging the divide between trauma-focused and psychosocial frameworks », *Social Science and Medicine*, 2010 n° 70, Elsevier, p 7-16.

Ministère de l'Education de la République Islamique d'Afghanistan, 2010, *Our Key Challenges, Where we were, where we are now, janvier*, Kaboul, disponible sur <http://english.moe.gov.af/>, consulté le 19/10/2011.

Ministry of Finance, 2009, *1388 National Budget, Integrated Budget MTFF*, Islamic Republic of Afghanistan, Kaboul.

Ministry of Finance, 2010, *Development Cooperation Report*, Islamic Republic of Afghanistan, Kaboul, 114 p.

Ministry of Finance, 2012, *Annual Performance Review report 1390, On strategic Plan*, Islamic Republic of Afghanistan, Kaboul, 18 p.

Mintzberg Henry, 1982, *Structure et Dynamique des Organisations*, Editions d'Organisation, Paris, Editions Agence d'Arc, Montréal, 434 p.

Moreau Defarges P. (2003), *La gestion des zones grises*, in RAMSES 2003, IFRI, Paris, Dunod, pp59-70.

Morin Edgar, 1982, remaniée en 1990, *Science avec conscience*, Paris, Fayard, coll. Points.

Muggah R., 2008, “Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) : No Post-Conflict Panacea”, in Chatnail. V et alii (ed.) *Peace Support and Peace Building Lexicon*, Oxford University Press.

Muggah R., 2008, « Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR), No Post-conflict Panacea », in Chetnail V. (dir), *Peace–Support and Peacebuilding Lexicon*, Oxford University Press.

Mukherjee Ranjana, 2004, *Réduction de la pauvreté et gestion économique*, Washington D.C., Banque Mondiale. Finding n° 241, août, disponible sur www.worldbank.org/afr/findings, consulté le 4/10/2010.

Nathan, L. (2005); “The Frightful Inadequacy of Most of the Statistics: A Critique of Collier and Hoeffler on Causes of Civil War”, *Discussion Paper Series*, 11, Crisis States Research Centre, London School of Economics

National Environment Protection Agency, PNUE, 2008, *Afghanistan’s environment 2008*, NEPA-PNUE, 32 p.

Nordhaus William D., 2002, *The economic Consequences of a War with Iraq*, Working paper 9361, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, décembre, 50 p. disponible sur <http://www.nber.org/papers/w9361>

North D. C., 1990, *Institutions, institutional changes and Economic performance*, Cambridge University Press.

North D. C., 2005, *Le processus du développement économique*, éditions d’Organisation, 237 p.

Nouvelles d’Afghanistan, 2011, « Brèves économiques », *Les nouvelles d’Afghanistan*, Paris, AFRANE, n° 132, p 23.

OCDE, 2008, *Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement et programme d’action d’Accra*, Paris, OCDE, 26 p.

OCDE, 2011, *Efficacité de l’aide 2005-2010, Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris*, OCDE, Paris, 212 p.

OCDE, 2011, *Un New Deal pour l’engagement dans les États fragiles*, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Déclaration de Busan, Paris, OCDE, 4 p.

OCHA, site de coordination humanitaire initié par OCHA, <http://oneresponse.info/GLOBALCLUSTERS/EARLY%20RECOVERY/Pages/default.aspx>, dernière consultation en mai 2012

Ohiorhenuan, J., et Steward, F. (2008). *Crisis prevention and recovery report 2008 : Post-conflict economic recovery, enabling local ingenuity*. New York, NY; United Nations Publications.

ONU, 1982, *Charte des Nations Unies et statut de la Cour Internationale de Justice*, Nations Unies, New-York, 94 p.

ONU, 2000, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, sous la direction de Lakhdar Brahimi, New York, ONU, 84 p.

ONU, 2006, *Integrated missions planning process. Guidelines endorsed by the Secrétaire-General on 13 June 2006*, New-York.

ONU, 2008, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, principes et orientations*, New-York, ONU, Secrétariat général, Département des opérations de maintien de la paix, révisé en 2010, 57 p.

ONU, 2010, *UN Peace Operations. Year in Review ; 2010*, ONU, New York. Disponible sur : <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>

ONU, 2010a, *DDR in Peace Operations, a Retrospective*, OROLSI, Département des opérations de Maintien de la Paix, ONU, New York, 35 p.

ONU, 2010b, *Second Generation DDR, Practices in Peace Operations*, Département des Opérations de Maintien de la Paix, ONU, New York.

ONU, 2011, *Level & Trends in Child Mortality*. Report 2011. Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UNICEF, WHO, World Bank, UN DESA, UNPD), New York, ONU, site <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>, dernière consultation, août 2012.

ONU, 2012, *Liste des Opérations de Maintien de la Paix, 1945-2012*, site de l'ONU, <http://www.un.org/en/peacekeeping/list.shtml>, consulté la dernière fois le 15 avril 2012

Paillerau Didier et Braud Jean, 2005, « A l'ombre des arbres : la déforestation dans l'est de l'Afghanistan », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, n°108, février, Paris, AFRANE, p 8-12.

Pecqueur Bernard, 2000, *Le développement local*, Syros, Paris, 132 p.

Piou Elsa, 2008, « L'articulation entre sociétés locales et programmes de développement », in *Les Nouvelles d'Afghanistan*, novembre, n°123.

Pirotte Claire, Bernard Husson et François Grünewald éd., 1997, *Entre urgence et développement, pratiques humanitaires en question*, Karthala, Paris, 240 p.

PNUD, 2009, *Gaza : le déblaiement des décombres est indispensable*, site UNDP, consulté le 10/6/2012.

PNUD, 2010, « La vraie richesse des nations : les chemins du développement humain », *Rapport sur le développement humain 2010*, New-York, PNUD, 54 p.

PNUD, 2010, « La vraie richesse des nations, les chemins du développement humain », *Rapport sur le développement humain*, New York, PNUD, 260 p.

PNUD, 2010, *2010 Annual Report*, New York, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, PNUD, 76 p.

PNUD, 2012, *Anti-mines Organisations*, site du PNUD, www.undp.org/cpr, dernière consultation le 12 avril 2012.

PNUD, 2012, *Les Haïtiens transforment les débris en nouvelles communautés*, site UNDP, consulté le 10/6/2012.

PNUD, 2012, *Les travaux de déminage aident l'Angola à se relever*, 2 avril, site :[consuhttp://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/articles/2012/04/02/landmine-clearing-efforts-help-boost-angola-s-recovery/](http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/articles/2012/04/02/landmine-clearing-efforts-help-boost-angola-s-recovery/), consulté le 5 mai 2012.

PNUE, 2004, *Desk Study on the Environment in Liberia*, Genève, PNUE, 118 p.

PNUE, 2006, *Environmental Considerations of Human Displacement in Liberia*, Genève, PNUE, 157 p.

Post David, 2008, *Clarifying Challenges in Conflict and Post-Conflict Settings*, Social Development How to Series n° 2, Washington, D.C., Banque Mondiale, 5 p. disponible sur www.worldbank.org/socialdevelopment

Potel Jean-Yves, 2000, «La guerre au Kosovo, coûts économiques et humains », *Le courrier des Pays de l'Est*, Paris, La Documentation française, avril, n° 1004, pp 84-95.

Pouligny Béatrice et Pouyé Raphaël, 2004, « Le *state building* au secours de la sécurité internationale », RAMSES, IFRI, Paris, pp 47-60.

Ravinet Laurence, 2008, « L'éducation en Afghanistan », *Les nouvelles d'Afghanistan*, n° 121, avril, Paris, Afrane.

Reindorp Nicola et Wiles Peter, 2001, *Humanitarian Coordination : Lessons from Recent Field Experience, A study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*, Londres, ODI, 109 p.

Richet Xavier, 2007, «De la transition à l'intégration : la transformation des pays d'Europe centrale et orientale» in Drouet Michel et Xavier Richet éd., *Vers l'élargissement de l'Union Européenne à l'Europe du Sud-Est*, Presses Universitaires de Rennes, 251 p. ; p 29-43.

Rijckeghem van C. et Weder B. *Corruption and the Rate of Temptation : do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption*, IMF Working Paper, n° 97/73, 1997.

Robinson, Torvik et Verdier (2007), «Political Foundations of the Resource Curse», *Journal of Development Economics*, 79 (2), p 447-468.

Rodrik Dani, 2008, *Nations et Mondialisation, les Stratégies de Développement dans un Monde globalisé*, Paris, La Découverte, 190 p.

Roland-Holst David et Tarp Finn, 2003, « De nouvelles perspectives pour l'efficacité de l'aide », *Revue d'économie du développement*, DE Boeck Supérieur, 2003/2 Vol. 17, p. 151-180.

Rosanvallon André, 2011, *La gestion des opérations d'aide au développement, entre critiques et réalisme*, Paris, L'Harmattan, coll. « La librairie des humanités », 351 p.

Royo Aspa Josep Maria, (2011), « La relation économique entre groupes armés et populations déplacées », *Revue Migrations Forcées*, n° 37, avril 2011, Refugee Studies Center, Oxford.

Rubin Barnett R., 2005, « Afghanistan : la souveraineté comme condition de la sécurité », *Critiques internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 2005-3, n°28, p169-183.

Rubin Barnett R., 2005, *Afghanistan : la souveraineté comme condition de la sécurité*, *Critiques internationales*, 2005-3, n°28, p169-183.

Rufin Jean-Christophe (1995), « Les économies de guerre dans les conflits de basse intensité », *Revue Défense Nationale*, Paris, janvier.

Rufin Jean-Christophe (1997), « Logiques géoéconomiques et conflits régionaux dans le Tiers-Monde », *Revue Française de Géoéconomie*, n°1, mars 1997.

Rufin Jean-Christophe (2003), *Economies de guerre et conflits régionaux*, in Daguzan J-F, Lorot P. ed (2003), *Guerre et Economie*, Paris, Ellipses.

Rufin, Jean-Christophe (1996), *Les économies de guerre dans les conflits internes*, in Jean, François et Rufin, Jean-Christophe ed. (1996), *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 593 p.

Scheid Jean-Claude, 1991, *Les grands auteurs en organisation*, Paris, Dunod, collection module, 248 p.

Schenk Christine, 2004, *Post-Conflict Reconstruction Needs Assessment in Timor Leste – Lessons Learnt and Good Practices*, GTZ, Working paper n° 7, avril, 37 p.

Schwenk Nicolas, Thomas Wencker, Christoph Trinn, 2012, *Méthodologie de la recherche à Heidelberg, Diplomatie, l'état des conflits 2012*, Paris, Areion, p 26-29.

Scott Allen J., 2001, *Les régions et l'économie mondiale, la nouvelle géopolitique globale de la production et de la compétition économique*, L'Harmattan, 183 p.

Sen Amartya (1981), *Poverty and famines, an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 270 p.

Sen Amartya (1999), *L'économie est une science morale*, Paris, La découverte.

Sen, Amartya, 1998, "Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure", *Economic Journal*, n°108 (446), pp 1-25.

Sheehan Nadège, 2011, *The Economics of UN Peacekeeping*, Routledge, Abingdon, U.K., Routledge, 350 p.

Silem Ahmed, 2009, *L'économie politique, bases méthodologiques et problèmes fondamentaux*, Armand Colin, Paris, 366 p.

Singer, J.D. and M. Small. 1994. *Correlates of war project: International and civil war data, 1816-1992 (base de données informatique)*, Inter-University Consortium for Political and Social Research, Ann Arbor, Michigan.

SIPRI, 1990 à 2011, *SIPRI Yearbook (year), Armaments, Disarmaments and International Security*, Suède, Stockholm International Peace Research Institute.

- Smith Stephen, 1993, *Somalie, la guerre perdue de l'humanitaire*, Calmann-Lévy, Paris, 243 p.
- Solages de, Olivier, 1993, *Réussites et déconvenues du développement dans le Tiers-monde*, Paris, L'Harmattan, 622 p.
- Spear Joanna (2006), "Disarmament, Demobilization, Reinsertion and Reintegration in Africa", in Furley Oliver and May Roy ed., *Ending Africa's Wars : Progressing to Peace*, Ashgate, Great Britain, 247 p.
- Spear Joanna (2006), "Disarmament, Demobilization, Reinsertion and Reintegration in Africa", in Furley Oliver and May Roy ed., *Ending Africa's Wars : Progressing to Peace*, Ashgate, Great Britain, 247 p.
- Staines Nicholas (2004), *Economic Performances Over the Conflict Cycle*, IMF working Paper 04/95, juin 2004, Washington, 42 p.
- Stewart F. ; FitzGerald V. et alii (2001, reprinted 2007), *War and Underdevelopment, vol. 1 : The Economic and Social Consequences of Conflict*, Queen Elizabeth House Series in Development Studies, Oxford, U.K., Oxford University Press, 267 p.
- Stewart Frances (2000), *The Root Causes of Humanitarian Emergencies*, UNU-WIDER, World Institute for Development Economic, Research, Finlande, 55 p.
- Stewart Frances (2006), *Policies towards Horizontal Inequalities in Post-Conflict reconstruction*, UNU-WIDER, World Institute for Development Economic, Research, Research Paper n° 2006/149, Finlande, 40 p.
- Stewart Frances (2010), *Horizontal Inequalities as a cause of Conflict : a Review of CRISE findings*, World development Report, Background Paper 62038, 9 p.
- Stiglitz Joseph, 2000, Vers un nouveau paradigme pour le développement, *L'économie politique*, n° 5, 1^{er} trimestre, Paris, Alternatives Economiques, p 10-38.
- Stolz Joëlle (1999), Les multiples fractures du Nigéria, *Le Monde Diplomatique*, février, Paris, p 20-21.
- Strand Arne, 2005, « Aid Coordination : Easy to Agreee On, Difficult to Organise », in Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p; p 87-99.
- Suhrke Astri, 2012, "Afghanistan : échecs du *State building* sous perfusion et coercition, *Alternatives Sud*, CETRI et éditions Syllepse, vol 19-2012, pp 75-90.
- Tardy, Thierry, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix*, de Boeck, Bruxelles, 2009, 280 p.
- Tilly Charles (1990), *Coercition, Capital and European States, A.D. 900-1990*, Oxford, Basil Blackwell.
- Tolo News, dépêches du 1/02/2011 et du 20/06/2011, disponible sur <http://tolonews.com/>
- Torabi Yama, 2008, « La Corruption », *Les Nouvelles d'Afghanistan*, novembre, n°123, p14-15

Trannin Sabine, 2005, *Les ONG occidentales au Cambodge, la réalité derrière le mythe*, Paris, L'Harmattan, coll. Points sur l'Asie, 260 p.

UCDP/PRIO, 2011, *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Codebook*, version 4-2011, 23 p.

UNESCO, 1996, *Suivi systématique de deux sites du patrimoine mondial : Parc national de Virunga et parc national de Kahuzi-Biega*, Rapport de la mission d'avril 1996 au Comité du Patrimoine Mondial et de son bureau, Paris, UNESCO.

Urdal Henrik (2004), *The Devil in the Demographics : The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950-2000* ; Social development Paper, CPRU, Banque Mondiale, Washington, DC, 31 p.

Urdal Henrik (2005), « Malthus : Population Pressure, Environment Degradation, and Armed Conflicts Revisited », in *Journal of Peace Research*, SAGE, pp 417-434

Van Rooden Ron, 2005, "overview", in Bennett Adam ed. (2005), *Reconstructing Afghanistan*, Washington, D.C., Fonds Monétaire International, 83 p., p 1-6.

Véron Jean-Bernard, 2008, *L'aide au développement face à la guerre*, Focus stratégique n°7, centre des études de sécurité, IFRI, Paris, Bruxelles, 39 p.

Vukadinovic Nebojsa, 2007, Bilan des transformations économiques depuis 1991, *Questions Internationales*, Paris, La Documentation française, n° 23, janvier-février, p 64-70.

Williamson Oliver E., 1994, *Les institutions de l'économie*, Paris, InterEditions, 405 p.

Woodward,S., Suhrke, A., and Villanger E.(2005) "Economic Aid to Post-Conflict Countries: A Methodological Critique of Collier and Hoeffler," *Conflict, Security, and Development* , vol. 5, no. 3.

Zetter Roger, 2005, « Land, housing and the reconstruction of the built environment », in Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p., pp155-172.

ANNEXES

Table des annexes

TABLE DES ANNEXES.....	443
ANNEXE 1.....	444
LE PLAN MARSHALL COMME MODELE DE PROGRAMME DE RECONSTRUCTION	444
1. OBJECTIFS ET MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DU PLAN MARSHALL.....	445
1.1. <i>La relative inefficacité de l'aide précédant le Plan Marshall</i>	445
1.2. <i>La dégradation de 1947</i>	447
1.3. <i>Le Plan Marshall : une méthode plus qu'un montant</i>	451
2. LE REDRESSEMENT ECONOMIQUE PEUT-IL ETRE ATTRIBUE AU PLAN MARSHALL ?.....	459
2.1. <i>Des objectifs atteints dans l'ensemble</i>	460
2.2. <i>L'absence apparente de corrélation entre aide et redressement</i>	464
2.3. <i>Apport contestable ou contribution décisive du programme de reconstruction au redressement économique</i>	471
3. CONCLUSION : PEUT-ON TIRER DES LEÇONS DU PLAN MARSHALL ?.....	486
ANNEXE 2 : DEPENSES DES NATIONS UNIES : ACCROISSEMENT PROGRESSIF DES DEPENSES LIEES AU MAINTIEN DE LA PAIX APRES LA FIN DE LA GUERRE FROIDE	490
ANNEXE 3 : DEFINITION DU CONFLIT ARME PAR L'UCDP (UCDP/PRIO, 2011).....	491
ANNEXE 4	493
INTENSITE DES CONFLITS. BAROMETRE DES CONFLITS DU HIIK (VERSION 2003)	493
ANNEXE 5 : SELECTION DES CONFLITS D'INTENSITE 2 APRES 1990 (GUERRES) ET RECOUPEMENT AVEC LA LISTE DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU (44 CONFLITS)	494
ANNEXES 6 : MESURE DES DEPENSES DE DEFENSE ET DE LEUR IMPACT SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE DANS LES CONFLITS PASSES AUX ETATS-UNIS	496
ANNEXE 7	497
EVALUATION CONJOINTE DES NATIONS-UNIES, DE LA BANQUE MONDIALE ET DE L'AUTORITE PROVISoire DE LA COALITION (CPA) PRESENTANT TROIS APPROCHES DE LA RECONSTRUCTION DE L'IRAK ENTRE 2004 ET 2007 (EN MILLIONS DE DOLLARS)	497
ANNEXE 8 : METHODOLOGIE D'EVALUATION POUR LE LOGEMENT	499
ANNEXE 9 : COUTS ESTIMES DES DESTRUCTIONS SUR LE LOGEMENT ET LES INFRASTRUCTURES LOCALES PAR MUNICIPALITE, AU KOSOVO	500
ANNEXE 10. DEUX PRESENTATIONS SIMPLIFIEES DE L'APPROCHE EN TERMES DE MOYENS D'EXISTENCE (LIVELIHOOD APPROACH)	501
ANNEXE 11 : LE CADRE CONCEPTUEL DE LA MALNUTRITION SELON L'ONG URD, REPRIS DE L'UNICEF.	503
ANNEXE 12 : LISTE DES ORGANISATIONS TRAVAILLANT DANS LE SECTEUR DES MINES DRESSEE PAR LE PNUD (2012).....	504
ANNEXE 13 : POPULATION VIVANT SOUS LE SEUIL DE PAUVRETE DE 1,25 \$ PAR JOUR, ENQUETES DE LA BANQUE MONDIALE.....	507
ANNEXE 14 : PROGRES ACCOMPLIS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS : EVALUATION DE L'OCDE.....	508
ANNEXE 15 : CONSTRUCTION D'UN INDICATEUR DE TRAUMATISME LIE AU CONFLIT ET DE SON ATTENUATION DANS LE TEMPS	510
ANNEXE 16 : CONFIGURATION DU DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES :	512
REPRESENTATION SIMPLIFIEE.....	512
ANNEXE 17 : PRESENTATION CRITIQUE DU MODELE DE DJANKOV ET REYNAL-QUEROL (2007)	513

ANNEXE 1

Le Plan Marshall comme modèle de programme de reconstruction

Faire référence au plan Marshall peut sembler aujourd'hui déplacé, parce que dépassé, tant la nature de la plupart des conflits actuels diffère de la Seconde Guerre mondiale. Au moins trois raisons plaident pour en faire un rappel :

- 1) Le plan reste pourtant une référence actuelle, non seulement dans l'imaginaire collectif, mais dans les études récentes qui traitent des problèmes de reconstruction après conflit. En témoignent des études comparatives prenant comme référence le Plan Marshall pour la reconstruction des Balkans ou de l'Irak¹³⁷ ou la mise en perspective dans l'histoire du *Nation Building* des expériences allemandes et japonaises avec les programmes récents mis en œuvre dans les situations post-confliktuelles¹³⁸.
- 2) Le succès qu'on lui prête signifie que son efficacité s'est révélée probante, ce qui nous intéresse en premier lieu dans notre étude sur l'efficacité des programmes de reconstruction en contexte post conflictuel.
- 3) Si ce succès n'est pas transposable en raison des différences de circonstances, il donne au moins une référence qui permet d'opérer une comparaison. Dès lors que ces différences sont identifiées, cela peut contribuer à comprendre pourquoi certains programmes actuels peuvent ne pas se révéler efficaces. Ceci nous donne une information précieuse sur les conditions de succès des programmes de reconstruction, et par là de leur efficacité.

Longtemps regardé comme un succès incontestable, le Plan Marshall a cependant vu son exemplarité contestée par certains auteurs, comme nous le verrons. Aussi, avant d'en faire un modèle, la question se pose de savoir si les résultats qu'on lui prête peuvent effectivement lui être attribués. Alors il sera possible d'en tirer d'éventuelles leçons, en prenant soin de les relativiser au contexte. Pour mener cette étude, nous allons procéder en trois étapes :

- 1) rappeler aussi brièvement que possible les objectifs et les mécanismes de fonctionnement du plan,
- 2) établir si l'efficacité productive apparue avec le plan lui est bien imputable,

¹³⁷ Bernhard May, *The Marshall Plan, historical lessons and current challenges in the Balkans*, IEWS, German Council on Foreign relations, 1999; S. Lewarne, D. Snelbecker, *Economic Governance in War Torn Economies : Lessons Learned from the Marshall Plan to the reconstruction of Irak*, TSG, 133 p, dec. 2004

¹³⁸ T.J. Dobbins, S. Jones, K. Crane, A. Rathmell, B. Steele, R. Teltschik, A. Timilsina, *The UN's role in nation building, from the Congo to Iraq*, Rand, 2005. Cette étude fait de nombreuses références au Plan Marshall et au redressement japonais, à la fois en termes de méthodes, d'aide dépensée et d'effectifs militaires déployés.

- 3) en tirer un certain nombre de leçons quant à l'efficacité de ce plan.

1. Objectifs et mécanismes de fonctionnement du Plan Marshall

Deux idées fausses sont assez largement répandues au sujet du Plan Marshall : certains pensent qu'il serait venu au secours de l'Europe dévastée dès la fin du second conflit mondial. D'autres, sachant que cela est faux, imaginent que l'aide américaine a commencé avec lui, l'Europe ne parvenant pas à se redresser seule.

Or, le Plan n'est adopté par le Congrès américain qu'en avril 1948 et les premières livraisons ne se font qu'en novembre de cette année, soit trois ans et demie après la fin du conflit. Le 2 septembre 1945, Truman avait déclaré que l'Europe se reconstruirait toute seule puisque la paix était revenue. En fait, l'aide américaine, commencée pendant le conflit, s'est poursuivie de façon quasi ininterrompue entre 1941 et 1954.

C'est précisément en raison d'une certaine inefficacité dans l'immédiat après-guerre et sous la menace d'une grave crise politique et sociale que le Plan a été mis en œuvre pour apporter une aide efficace.

1.1. La relative inefficacité de l'aide précédant le Plan Marshall

L'aide américaine commence dès mars 1941 avec le prêt bail de 50,5 milliards de dollars (Mds \$) destiné surtout au Royaume-Uni (31,4 Mds \$) et à l'Union Soviétique (11,2 Mds \$). Sa finalité est essentiellement militaire (63% des fonds) mais l'aide civile représente tout de même 18,7 Mds \$. Il est ensuite renforcé par un appendice de 1,2 Mds \$. L'aide se poursuit sous différentes formes¹³⁹ :

- à partir de novembre 1942, aide humanitaire des armées alliées aux populations progressivement libérées de 1 446 millions de dollars (M \$) en alimentation, médicaments, vêtements, charbon ou carburant ;
- l'UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) est créé en 1943 avant même la ratification de l'ONU et financé principalement par les Etats-Unis. Il sera doté de 2,4 Mds \$ et fournira une aide alimentaire d'urgence jusqu'en juin 1947 en direction des pays slaves et méditerranéens ;
- après l'armistice, dans les territoires occupés et jusqu'en 1950, aide humanitaire et aux importations par le GARIOA (*Government Aid and Relief in Occupied Areas*) de 2,3 Mds \$ pour l'Allemagne et 1 Mds \$ pour l'Autriche ;

¹³⁹ D'après les données réunies par G. Bossuat, *L'Europe occidentale à l'heure américaine*, éditions Complexe, 1992.

- Le Royaume-Uni obtient un prêt très important de 4,435 Mds \$ suite à la crise de solvabilité d'août 1945 que Keynes qualifie de « Dunkerque financier ». Keynes mènera les discussions qui aboutiront à l'accord du 5 décembre 1945, lequel ne sera approuvé par le Congrès qu'en juillet 1946. La somme est constituée de deux prêts sur 50 ans à 1,62 % contre promesse de retour à la convertibilité de la livre sterling dans les quinze mois ;
- La France obtient en décembre 1945 un prêt de l'Eximbank de 550 M \$, suivi de plusieurs prêts, dont un de 650 M \$ au printemps 1946. Mi 1947, elle a obtenu un total de 1,9 Mds \$ pour payer ses importations et se rééquiper ;
- L'Italie obtient 331 M \$ de l'Eximbank, le Benelux 432 M \$, auxquels s'ajoutent 283 M\$ à destination d'autres pays ;
- Enfin, après l'adoption du principe de l'aide Marshall et en attendant sa mise en place, une aide intérimaire d'urgence est débloquée par le Congrès début 1948 (France, 312 M\$, Italie, 190 M\$, autres 66 M \$).

Rappelons que les prêts font partie de l'aide publique au développement au même titre que les dons d'après la définition du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans la mesure, notamment, où ils sont accordés par le secteur public à des conditions financières libérales et dans le but de faciliter le développement ou d'améliorer les conditions de vie. L'élément de libéralité s'apprécie en fonction des conditions financières (taux d'intérêt, échéances et différé d'amortissement). Le prêt de 1946 au Royaume-Uni entre dans cette catégorie. Il a été octroyé par l'Eximbank (Export-Import Bank, banque de financement du commerce extérieur américain), de même que les autres prêts mentionnés dans le but de financer à des conditions avantageuses les exportations vers l'Europe.

Au total, et en faisant l'hypothèse que l'aide humanitaire des armées (1 446 M \$) a été fournie pour les deux tiers dans les premiers mois de 1945 (hiver rigoureux, territoires libérés de plus en plus grands), de même que celle de l'UNRRA après début 1945, cela donne une moyenne de 4,3 Mds \$ par an environ de début 1945 à mi 1948 (soit sur trois ans et demi)¹⁴⁰, sensiblement le même montant que l'aide annuelle délivrée par le Plan Marshall (4,5 Mds \$ par an). Le plan Marshall n'a donc été qu'un moment de l'aide américaine d'après-guerre, il s'inscrit dans la continuité d'un courant d'aide, commencé dès 1941. Il n'en constitue pas moins une rupture quant à la méthode, sous la pression des événements.

¹⁴⁰ L'étude de TSG (TSG, 2004) indique (p 50) que 9 Mds \$ ont été dépensés en un an (1946-1947) et compare cette somme au montant dépensé en Irak et en Afghanistan en 2002-2003, à peu près la même en actualisant les 9 Mds \$ à 5%, soit plus de 100 Mds \$ de 2003.

1.2. La dégradation de 1947

Le contexte géopolitique du début de la Guerre froide fait de l'Europe de l'Ouest un enjeu de premier plan pour les Etats-Unis, compte tenu de ses risques de basculement dans le camp communiste, notamment en Italie et en France. Walt W. Rostow, alors économiste au Département d'Etat écrit : « il était palpable que pour se rétablir pleinement, l'Europe aurait besoin d'un flux d'aide américaine beaucoup plus important, pendant beaucoup plus longtemps que quiconque ne l'avait envisagé jusqu'alors. Mais, dans ce cas, il faudrait trouver un nouveau moyen de mobiliser le Congrès. (...) Il était clair que si une aide à l'Europe devait encore être organisée, ce serait sous la forme d'une vaste entreprise orientée vers l'avenir, et non vers le passé »¹⁴¹.

La situation économique et sociale se dégrade dans l'hiver 1946-1947. Si on prend comme critère de succès de la reconstruction le retour au niveau de production d'avant le conflit, l'Europe semble globalement, sortie d'affaires dès 1947. L'indice de production industriel atteint cette année 102 en moyenne (pour 100 en 1938), avec des situations toutefois nuancées : la Belgique est à 106%, le Royaume-Uni à 104%, La France à 99% et l'Italie à 93%. L'Allemagne reste loin derrière à 37% (Bossuat, 1992, p 70).

Une enquête révèle des progrès « remarquablement rapides »¹⁴² en Grande Bretagne où les réseaux de transport fonctionnent à nouveau et où la plupart des pénuries ont disparu, à l'exception notable du charbon, principale source d'énergie et de chauffage. En fait, cette amélioration est simplement relative. Elle est ressentie comme telle par rapport à la guerre au cours de laquelle le Royaume-Uni a consenti des sacrifices énormes. Outre le rationnement d'environ la moitié des biens de consommation, les facteurs de production ont été massivement orienté vers une économie de guerre : déplacement des facteurs vers les forces armées, les industries d'armement (groupe I) et les activités indispensables (Groupe II : agriculture, mines énergies, transport, administration) au détriment de la consommation (Groupe III, voir tableau 1).

Tableau 1. Répartition de la population active au Royaume-Uni en %

	Militaires	Défense civile	Chômeurs	Groupe I	Groupe II	Groupe III
1940	11	2	3	17	25	41

¹⁴¹ Aldershot, *The division of Europe after World War II*, 1982, cite par D. Ellwood, *rebuilding Europe, America and the post-war reconstruction*, Longman, UK, 1992.

¹⁴² Article de presse, *Economic recovery in the liberated countries of Western Europe*, The World Today, février 1947, cite par David Ellwood, *Rebuilding Europe, America and the postwar reconstruction*, 1992, Longman.

1944	23	1	-	23	25	28
------	----	---	---	----	----	----

Source : Broadberry et Howlett, 1998

En 1944, près de la moitié (46%) de la population travaille directement à l'effort de guerre (militaires et groupe I), contre 28% en 1940. La production de céréales (dans le groupe II) passe de 4 millions de tonnes en 1939 à 7 millions par an entre 1942 et 1945. Au contraire, dans les industries de consommation, le secteur de la construction passe d'une production de 442 millions de livres en 1939 à 290 millions en 1944, tandis que les industries textiles voient leur activité baisser de 20 à 40%¹⁴³. Partant de ce constat, la réorientation progressive des facteurs de production après la victoire permet de sortir d'une économie de guerre, d'autant plus que la priorité du gouvernement travailliste qui succède à Churchill en juillet 1945 est la reconstruction des logements et la mise en place d'un Etat Providence, mais ce, au détriment de l'investissement, ce qui va marquer l'économie britannique d'après-guerre.

L'accumulation des déficits publics et extérieurs a profondément détérioré la situation économique du Royaume-Uni : le déficit du budget est de 13% dès 1941. Cette solution volontaire est adoptée suivant les préconisations de Keynes entré au Trésor en juin 1940, celui de la balance des paiements courants passe de 800 millions de livres en 1940 à 2 milliards et demi en 1944. Si le solde budgétaire a pu être couvert par des emprunts nationaux faisant appel au patriotisme, le solde extérieur l'est grâce aux dons américains pour moitié et à la cession d'actifs à l'étranger ainsi qu'à des emprunts internationaux. Au sortir de la guerre, l'industrie britannique bute principalement sur deux goulets d'étranglement : les transports ferroviaires et les approvisionnements en charbon. 3500 trains sont annulés en 1946, la production d'acier se retrouve au plus bas niveau atteint lors de la crise de 1929. « En février 1947, un cinquième de l'industrie britannique utilisant du charbon ou de l'électricité était au chômage technique par suite du manque de charbon »¹⁴⁴. Ainsi, la seule statistique de la production industrielle (104% du niveau de 1938 atteint en 1947) reflète mal la situation d'ensemble. En fait, elle reflète surtout le début de relèvement atteint en 1947, après un hiver difficile qui est gommé par la reprise au moment du printemps, mais qui ne constitue pas pour autant le rétablissement complet de l'économie, loin s'en faut. Malgré l'aide considérable dont le Royaume-Uni a bénéficié, sa situation économique reste très vulnérable.

En France, le premier Plan de Modernisation et d'Equipeement de novembre 1946 est lancé début 1947 dans un contexte économique et politique tendu. Les crédits obtenus auprès

¹⁴³ D'après Broadberry et Howlett cités par Jacques Brasseul, *Histoire des faits économiques*, Armand Colin, 2003, p 138.

¹⁴⁴ J. Bradford de Long et Barry Eichengreen, *History's most successful structural adjustment program*, Working paper w 3899, NBER.

de l'Eximbank sont prêts d'arriver à épuisement vers le milieu de l'année alors que Robert Schumann, Ministre des Finances, prévoit un déficit commercial de 400 millions de dollars. Lors du Comité économique interministériel du 9 juillet, il fait connaître « la situation angoissante qui résulte pour la France de l'amenuisement de son stock d'or et de ses ressources en devises¹⁴⁵ » (Margairaz, 1992, p.146). Aussi les importations se trouvent-elles limitées et, fin août 1947, suspendues en provenance de la zone dollar, à l'exception du strict nécessaire (blé, charbon, pétrole, matières grasses), alors que la ration de pain, déjà réduite en juin, tombe à 200 grammes par jour, son plus bas niveau depuis 1940. En juillet, les salaires ont augmenté de 47% depuis le début de l'année et les prix au détail de 93%. Aux récoltes médiocres de l'été s'ajoutent les grèves de novembre-décembre qui font suite à la sortie des communistes du gouvernement de coalition en mai et à la rupture de juillet avec l'Union Soviétique (rejet par celle-ci du Plan Marshall). Les goulets d'approvisionnement en charbon et en coke empêchent de dépasser la production d'acier de 1938. La fermeture du commerce avec l'Europe de l'Est, où la France trouvait avant-guerre des approvisionnements en céréales, bois et charbon, rend encore plus dépendant des échanges en dollars. Les écarts entre les objectifs de la première année du Plan Monnet et la production effective se sont creusés. En octobre, la France doit demander aux Etats-Unis une aide intérimaire de 284 millions de dollars, débloquée le 15 décembre et complétée fin mars 1948 par 28 millions supplémentaires en attendant l'arrivée de l'aide Marshall (Margairaz, 1993, pp. 146-150). Malgré l'importante aide dont a bénéficié la France avant le Plan Marshall, son économie est loin d'être rétablie et ses finances assainies.

En Italie, la situation est aussi tendue, entre chômage et pénurie alimentaire : lorsque l'UNRRA est supprimée fin 1946 et que les prêts de l'Eximbank s'épuisent (331 millions de dollars obtenus), les autorités font appel aux italiens émigrés aux Etats-Unis. De Gasperi sollicite le maire de New York d'origine italienne, La Guardia, pour faire parvenir 50 000 tonnes de blé et se rend aux Etats-Unis en janvier 1947 pour demander 200 millions de dollars en blé et farines¹⁴⁶. L'Italie, comme la France, bénéficiera d'une aide intérimaire de 190 millions de dollars en attendant la manne du Plan Marshall pour faire face aux urgences début 1948.

¹⁴⁵ Cité par M. Margairaz, *Les finances, le Plan Monnet et le Plan Marshall, entre contraintes, controverses et convergences*, Colloque de Bercy de mars 1991, Comité pour l'Histoire Economique et financière, Ministère de Finances, Paris, 1993.

¹⁴⁶ J.M. Bonnet, *Le Plan Marshall, modèle d'aide au développement*, mémoire de DEA sous la direction de J. Sapir, (169 p), EHESS, 2003, p 29.

En Allemagne, la reprise qui succède à la défaite est également stoppée dans l'hiver 1946-1947, notamment à cause du problème des transports. Les combats et les bombardements, particulièrement intensifs à la fin du conflit et les mouvements des troupes alliées ont désorganisé l'Allemagne et provoqué d'importants mouvements de population : 18 millions d'Allemands se déclarent sinistrés de guerre du fait de la destruction de leur logement (70% des habitations dans la région de la Ruhr) ou de leur fuite devant l'armée soviétique. Dix millions de personnes en provenance des régions orientales ou méridionales vont trouver refuge dans les zones d'occupation occidentales, surtout américaines et britanniques. La production agricole se révèle insuffisante alors que les prélèvements sur les territoires occupés ont cessé. La ration alimentaire tombe à 1800 calories par jour entre 1945 et 1948. Les cas de carences alimentaires sont fréquents dans les hôpitaux. Le Reichmark connaît une hyperinflation, favorisant une économie de troc et de substitut à la monnaie (cigarettes,...). Pratiquement tous les ponts ont sauté, les transports ferroviaires sont stoppés, les digues rompues (Brasseul, 2003, p 158). Au quatrième trimestre 1945, la production industrielle dans la zone américaine est de 19 (indice 100 en 1936), 22 dans les zones anglaises et soviétiques (Abelschauser, 1993, p 445). Elle reprend assez rapidement pour plafonner pendant l'hiver 1946-1947 : elle stagne au quatrième trimestre 1946 (à 46 en zone américaine et 37 en zone britannique) et rechute à 34 au premier trimestre 1947 dans la bizone.

D'après Abelschauser, les facteurs saisonniers sont insuffisants pour expliquer un tel recul, de même que la directive du Gouvernement militaire interdisant au gouverneur de favoriser le redressement économique par des mesures volontaires. En effet, devant l'accablement et la souffrance de la population, le général Lucius D. Clay adopta dès mai 1945 une attitude positive pour le redressement allemand, sans attendre que ces restrictions soient levées (juin 1947).

Parmi les facteurs de production insuffisants, Abelschauser situe le problème au niveau des transports ferroviaires, cible privilégiée des bombardements intensifs. En zone britannique, 1 000 km de voies étaient praticables en mai 1945 sur 13 000 et 6 000 locomotives en état de marche contre quatre fois plus auparavant. Des réparations de fortune permirent de faire face à la reprise d'une activité limitée. Mais en février 1947, 401 666 wagons roulaient encore contre 628 000 en octobre précédent dans la même zone : une partie du matériel ferroviaire, non renouvelé et trop sollicité, fut hors service et empêcha d'enlever le charbon extrait que le gel des canaux bloqua à la sortie des mines : les stocks de charbon y passèrent de 358 000 tonnes en décembre 1946 à 1 239 000 tonnes en février 1947. La ration

alimentaire distribuée dans la Ruhr recula à 750 calories par personnes en février, à l'exception des mineurs qui bénéficièrent d'un régime amélioré du fait de leur travail. Il faut attendre l'été pour que la production industrielle de la bizonie retrouve son niveau atteint l'année précédente, mais sans que les problèmes de transport soient résolus et alors que la situation alimentaire restait dégradée : manifestations et grèves éclatèrent alors dans la Ruhr. Les problèmes alimentaires, de transport et d'énergie, plus de deux ans après la fin du conflit, laissaient envisager un hiver catastrophique, à moins d'un accroissement significatif de la production ou des importations (Abelschauser, 1993, p 425). L'aide fournie par le GARIOA s'était révélée insuffisante ; Elle fut poursuivie jusqu'en 1950 (Hardach¹⁴⁷, 1993, p 476). Dans ce contexte de vulnérabilité économique, sociale et politique, un véritable plan de redressement apparaissait nécessaire.

L'aide apportée directement ou indirectement par les Etats-Unis dans les deux premières années suivant le conflit, quoique nécessaire, se révèle décevante car insuffisante pour un rétablissement durable des économies ouest-européennes dans le contexte du début de la Guerre froide. Cette prise de conscience par les Etats-Unis va pousser l'administration Truman à solliciter un effort supplémentaire au Congrès, devenu plus exigeant sur la destination des fonds et l'efficacité de leur emploi après ce qui apparaît comme un coûteux échec.

La lettre de l'ambassadeur d'Italie à Paris, Pietro Quaroni, à son ministre, Carlo Sforza, expose le contenu de deux conférences de présentation du nouveau plan par William Clayton, sous-secrétaire d'Etat aux affaires économiques : « Le peuple américain a tout à coup réalisé que les 20 milliards dépensés pour la réhabilitation de l'Europe ont été jetés dans un puits sans fond. Le résultat de cette prise de conscience aurait été la fin de l'aide américaine à l'Europe. Le Département d'Etat et, personnellement, le secrétaire d'Etat Georges Marshall, conscients des défauts de cette évaluation superficielle, ont décidé de refouler le courant en lançant l'idée d'un secours global à l'Europe, planifié, celui-là, et combiné avec un plan européen de reconstruction » (Bruna Bagnato¹⁴⁸, 1993, p 390).

1.3. Le Plan Marshall : une méthode plus qu'un montant

¹⁴⁷ Gerd Hardach, *L'intégration internationale de l'économie allemande*, Colloque de Bercy de mars 1991, Comité pour l'Histoire Economique et financière, Ministère de Finances, Paris, 1993, p 467-487.

¹⁴⁸ Bruna Bagnato, *Le Plan Marshall et l'union douanière italo-française*, Colloque de Bercy de mars 1991, Comité pour l'Histoire Economique et financière, Ministère de Finances, Paris, 1993, p387-401.

Plus que la description des négociations et des procédures qui ont abouti à l'adoption du Plan Marshall ou les débats sur ses véritables finalités, c'est davantage la méthode qu'il utilise pour réaliser ses objectifs qui nous intéresse ici.

Les principes de l'aide sont posés par Marshall lui-même dans son discours à Harvard du 5 juin 1947 :

- La reconstruction d'un continent sortant de la guerre ne se fait pas sur deux ans, mais demande un délai bien plus long que celui initialement anticipé : « Le redressement des structures économiques de l'Europe demandera de façon assez évidente un temps plus long et un effort plus grand que ce qui a été prévu » ;
- L'aide ne doit pas être fragmentée pays par pays, mais être globale et cohérente : « Une telle aide, j'en suis convaincu, ne doit pas être faite sur une base fragmentée, comme les crises variées qui se développent » ;
- L'aide vise à rétablir et développer les flux commerciaux intra européens pour développer l'économie des pays européens vers un marché unifié. C'est ce que soutiendront les Etats-Unis. Il s'agit de retisser les liens économiques défaits par la guerre, de donner à l'Europe industrielle une cohérence territoriale beaucoup plus intégrée. Dans cette perspective, et bien que cela ne soit pas dit explicitement dans le discours, l'Allemagne devra reprendre son rôle central dans l'industrie européenne. Il s'agit de vaincre les réticences françaises qui subsistent encore. « Tout gouvernement qui voudra participer à la tâche de la reconstruction trouvera pleine coopération, j'en suis sûr, de la part du gouvernement des Etats-Unis. Tout gouvernement qui manœvrera pour bloquer la reconstruction d'autres pays ne pourra espérer une aide de notre part ».
- Le programme de reconstruction doit être conçu par ses bénéficiaires, de façon à les impliquer : « Il ne serait pas non plus adapté ni efficace pour ce gouvernement (des Etats-Unis) d'entreprendre de tracer unilatéralement un programme destiné à remettre sur pieds l'Europe économiquement. C'est l'affaire des Européens. L'initiative, je pense, doit venir de l'Europe ».

Ainsi, le Plan Marshall donne à la fois un objectif et une méthode.

L'objectif, la lettre du 10 août 1947 de Pietro Quaroni¹⁴⁹, à son ministre, Carlo Sforza, le résume par la présentation du Plan que fait William Clayton au cours de deux réunions à Paris. Clayton insiste sur la nécessité de montrer un changement d'état d'esprit pour

¹⁴⁹ Op ;cit

convaincre le Congrès. D'après Clayton, « l'homme de la rue américain », que représente le Congrès, penserait que « tous ces petits Etats, séparés par des barrières douanières, par des monnaies qu'ils défendent, par des restrictions oppressives, par des querelles territoriales petites et futiles, politiques et de prestige, ces Etats ne pourront jamais se relever s'ils ne décident pas de faire place nette de tout le passé, de créer un espace européen pareil à l'espace américain, à l'intérieur duquel l'argent, les hommes, les produits puissent circuler en ne suivant d'autre loi que celle de la libre initiative et du profit économique ». Le projet européen est posé par cette initiative américaine, déjà en discussion dans les milieux politiques et administratifs d'Europe de l'Ouest.

Cet objectif européen se situe dans le cadre plus large de la politique économique des Etats-Unis au niveau international inaugurée à Bretton-Woods dès 1944 pour son versant monétaire et à Genève et La Havane pour son versant commercial. Il s'agit de mettre en place de nouvelles règles du jeu international pour éviter les politiques protectionnistes et de dévaluation en cascade survenues après 1929 en posant les bases du multilatéralisme, de la convertibilité externe et du libre-échange. Le gouvernement américain prendra conscience, dès 1946-1947, des difficultés de ses partenaires européens, dont les déséquilibres extérieurs empêchent de sortir du bilatéralisme et des quotas d'importation et pour lesquels les dotations du FMI sont insuffisantes. La pénurie de dollars en Europe reflète la difficulté des économies à mener de front la reconstruction, l'amélioration du niveau de vie et l'insertion sans protection dans l'économie internationale (Cartapanis et Reiffers¹⁵⁰, 1992, p 691). L'intégration européenne et le retour à la convertibilité font donc partie d'un processus plus global dont la finalité est à la fois l'établissement d'une paix durable par l'échange et l'interdépendance et le renforcement du camp occidental sous hégémonie américaine.

La méthode est le principal apport du Plan Marshall, bien plus que le montant de l'aide, qui fut pourtant conséquent. Cette méthode se révèle à travers l'élaboration et les outils mis en œuvre pour sa réalisation.

L'élaboration se fait par concertation à deux niveaux, entre les bénéficiaires et entre ceux-ci et le donateur. Les Etats-Unis poussent à la création d'un Comité de Coopération Economique Européen (CCEE) dès juillet 1947 auquel se substituera l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) à partir d'avril 1948. L'OECE est

¹⁵⁰ Cartapanis et Reiffers, *Le financement public international du développement à la lumière du Plan Marshall*, Colloque de Bercy de mars 1991, Comité pour l'Histoire Economique et financière, Ministère de Finances, Paris, 1993, p 689-711.

l'instance de discussion où les bénéficiaires doivent s'entendre sur les priorités et la répartition. La *European Cooperation Agency* (ECA) est l'organe américain créé par la loi instituant le projet *European Recovery Program* (ERP, adoptée le 2 avril 1948) chargé de la surveillance des dépenses (approbation des importations et utilisation des contreparties). Elle dispose pour cela de missions locales dans chaque pays, travaillant avec les administrations nationales concernées.

Même si le multilatéralisme ne fut pas un succès dans le cadre du CCEE puis de l'OECE, il constitua une première expérience de fonctionnement européen, réunissant politiques et hauts fonctionnaires d'horizons différents et les sensibilisant sur les conséquences d'absence de stratégie collective. Le renversement d'attitude de la France vis-à-vis de l'Allemagne au moment de la création de l'OECE, puis la volonté d'alliance exprimée par le Plan Schuman témoignent de la prise de conscience de cette nécessité (Cartapanis et Reiffers, 1993, p 693).

Ainsi, les bénéficiaires sont impliqués et responsabilisés dans la construction du projet, il s'agit de les aider à s'aider eux-mêmes. L'aide n'est ni laissée à la discrétion du bénéficiaire, ni imposée par le donateur. Elle part des besoins réels exprimés. Il ne s'agit pas d'une aide dont le volume varie en fonction des surplus de production du donateur, phénomène récurrent des surplus agricoles dans l'aide publique au développement (APD), ni de cadeaux à un régime pour s'assurer de sa bonne volonté, ni d'une aide aveugle sans possibilité d'en vérifier la conformité aux objectifs affichés. Il ne s'agit plus d'une liste d'importations, mais d'un plan de développement.

L'approche est globale et non plus fragmentée. Contrairement à la première phase de l'aide (avant le Plan), les sommes ne sont plus attribuées au coup par coup, par différents acteurs, sous différentes formes dans différents buts, sans vue d'ensemble. L'approche est globale et intégrée. Lorsque les seize pays qui participent au Plan remettent leurs projets, il ne s'agit en fait que de simples listes de besoins, de l'addition de seize requêtes nationales sans coordination ni vue globale, sans prévisions dépassant le court terme (à l'exception de la France) ni intégration continentale, en dehors d'un accord de paiement permettant d'utiliser les réserves en devises (Cartapanis et Reiffers, 1993, p 693). Les Etats-Unis rejettent cette juxtaposition de demandes sans prévision d'ensemble à long terme. La proposition est révisée, obligeant les européens à progresser dans les discussions, malgré les réticences, notamment anglaises (attachement à la souveraineté nationale) et françaises (vis-à-vis de l'intégration de l'Allemagne).

La méthode se révèle aussi à travers les outils mis en œuvre pour sa réalisation. C'est tout d'abord l'ingénieux mécanisme des contreparties qui permet à l'aide d'avoir un double impact. Les Etats-Unis fournissent des dollars aux banques centrales européennes qui les mettent à disposition des entreprises lorsqu'elles passent commande des matières premières et équipements dont elles ont besoin. Les entreprises paient en monnaie nationale ces dollars en versant les sommes au Trésor¹⁵¹, sommes que le gouvernement va affecter à des dépenses publiques selon un plan à long terme et avec l'accord de l'ECA (Lewarne et Snelbecker, 2004, p 54 ; Cartapanis et Reiffers, 1993, p 690). Le mécanisme est particulièrement judicieux puisqu'il permet à la fois de débloquer certains goulets d'étranglements où l'offre européenne est insuffisante et de doter les Etats de moyens supplémentaires pour leur politique de reconstruction et de modernisation. L'apport de marchandises sans contrepartie a également un effet anti-inflationniste à masse monétaire constante (sauf si la Banque Centrale crée en monnaie nationale la contrevaletur des dons pour la prêter aux entreprises désirant importer). Un simple don en dollars n'aurait reconstitué les réserves en devises des banques centrales européennes que temporairement puisque une fois reçu, ils auraient servi à payer les importations. et cela n'aurait pas rendu possible le système des contreparties. Il ne s'agit ni d'un simple versement en dollars à un gouvernement, ni d'un don de biens sans contrepartie, ces deux modalités d'aide étant aujourd'hui les plus courantes dans l'APD (en dehors des prêts et remises de dettes).

Enfin, l'opération fait jouer à la fois le secteur public et le secteur privé sans qu'il y ait assistance, puisque les entreprises européennes devaient payer leurs achats aux prix du marché, tandis que l'Etat américain versait aux banques centrales européennes les dollars nécessaires à ces achats (lesquels profitaient pour 70% au marché américain). Cela évite de recourir à une organisation lourde et coûteuse chargée des achats et de la logistique de l'aide du type UNRRA, comme le soulignent Lewarne et Snelbecker (2004, p 54), qui rappellent que l'ECA prélevait 5% maximum sur le fonds de contrepartie dans chaque pays pour assurer son fonctionnement, ce qui reste très modeste.

En outre, la mise en place du Plan et son suivi ont poussé les administrations à adopter et développer de nouveaux instruments de politique économique et de gestion administrative. L'obligation d'un rapport trimestriel à l'OECE, l'identification de secteurs critiques, l'introduction par l'ECA des *Industrial Projects Programs* en novembre 1948, la nécessité de

¹⁵¹ En France, un compte spécial du Trésor est créé, le Fonds de Développement Economique et Social (FDES) qui prête aux entreprises contribuant à la réalisation du Plan et reçoit les remboursements.

justifier des choix de priorités dans une approche globale s'inscrivant sur le long terme, la non reconduction automatique de l'aide qui devait être défendue chaque année devant le Sénat par l'ECA qui remontait les informations d'Europe, tout cela a contribué à développer des outils d'analyse, de diagnostic, d'évaluation et de suivi de la réalisation des projets et à améliorer l'évaluation des politiques publiques.

Le secteur privé a également fait l'objet d'efforts de transfert de méthodes de gestion orientées sur l'amélioration de la productivité, notamment par le *Technical Assistance Program* qui comprenait des missions de productivité destinées à sensibiliser chefs d'entreprises et syndicats modérés (visite d'entreprises aux Etats-Unis, conseillers ouvriers dans les missions de l'ECA, sensibilisation sur les négociations collectives...) (Maier, 1993, p 21). Il est difficile d'en évaluer l'impact, d'autant plus que l'accueil dans les milieux ouvriers suscita plus de méfiance que d'adhésion dans certains pays, mais cela a contribué à poser la problématique de la production autour du souci de la productivité, valeur centrale du mode de régulation fordiste qui se développe avec les Trente glorieuses.

L'aide est adaptée, même si elle est orientée. Un quatrième point concernant les principes d'élaboration du plan est l'adaptation au contexte. C'est du moins ce que révèle la pratique. Outre le fait que chaque pays a exprimé ses besoins particuliers à travers les commandes de matières premières et d'équipements, l'ECA a fait preuve d'un certain pragmatisme à travers l'action de ses relais locaux, cherchant à concilier les choix de politique économique des pays avec ses objectifs, notamment à travers l'affectation des contreparties. Charles Maier présente l'ECA comme ayant des objectifs variant selon les pays, visant, par exemple, la convertibilité de la livre et l'intégration européenne pour la Grande-Bretagne, la stabilité politique et la réforme fiscale pour la France, la réduction du chômage et les investissements d'infrastructure pour l'Italie (Maier, 1993, p 28). Même si la vérification systématique de la conformité aux objectifs de stabilité monétaire et de libéralisation des échanges, par exemple, ou les préconisations en matière de politique fiscale (Maier, 1993, p 27) ont pu être ressenties comme une influence parfois pesante, l'état de nécessité dans lequel se trouvait l'Europe ne pouvait que faire converger le diagnostic de l'ECA et les préoccupations des gouvernements en place. Cartapanis et Reiffers (1993, p 694) vont dans le sens en indiquant que la comparaison avec les conditionnalités imposées par les institutions de Bretton-Woods au moment du consensus de Washington sont erronées. En effet, les orientations nationales ont été assez différentes selon les pays, tant au niveau des importations

(voir tableau II) que de l'utilisation des contreparties (voir tableau III), et ce en dépit des affirmations répétées par l'ECA d'assurer la stabilité monétaire.

Tableau II. Contenu de l'aide Marshall (en % des livraisons)

	Nourriture		Combustibles		Machines et véhicules	
	1949	1950	1949	1950	1949	1950
Royaume-Uni	32,5	34			8,3	12,2
France	12,5	0,3	8,8	0,4	21,1	38,8
Italie	35,2	8,8	10,5	0,1	6,9	29,7
Allemagne	48 ,6	34,5			3,5	4,2
Pays-Bas	23,1	36,6	1,8	0,4	22,5	26,8
Autriche	77,7	42,9	4,5	0	11,9	21

Source : extrait de Alan Milward, 1984, p 104

Chaque pays oriente ses achats en fonction de l'évolution de sa situation, non des possibilités du donateur : France et Italie sortent de la crise alimentaire et renforcent leur politique d'équipement à l'inverse du Royaume-Uni et de l'Allemagne où la nourriture continue de représenter plus d'un tiers de l'aide. L'Autriche et les Pays-Bas restent également dépendants de leurs approvisionnements en nourriture tout en cherchant à s'équiper.

L'utilisation des contreparties varie aussi beaucoup d'un pays à l'autre et a pu donner lieu à des désaccords entre l'ECA et les autorités nationales, comme en Italie ou en Allemagne, notamment.

Tableau III. Emploi des fonds de contrepartie au 30 juin 1952

	Allemagne	Autriche	France	Grèce	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
Total	1 009,1	527,3	2 702,8	361,1	1 042,4	547,6	1 762,8
Stabilisation monétaire et financière (Remboursement dette publique.)	0	85	171,4	0	0	197,4	1 706,7
Développement de la production	753,7	399,4	2 003,8	162,8	823,8	212,8	2,2
Dont :							
- Charbon. et ind. Extr.	91,8	24,3	340,6	4,7	0	0	0
- Electricité, Gaz, Energie	182,6	76,5	738,4	9,8	1	0	0
- Chemins de fer	14,7	76,9	181,1	14	268,8	0	0
- Agriculture (1)	70,7	62,8	262,9	52,7	204,8	166,5	0,2
Armement	0	0	205,7	9,5	0	46,3	47,5
Construction	97,7	26,9	314,4	65,3	172,7	88,1	0

Source : Extrait de Margairaz, 1993, p 162

(1) : récupération des terres + programmes agricoles + engrais

Au Royaume-Uni, elles furent employées en quasi-totalité au remboursement de la dette publique, dans un but de stabilisation monétaire. Cette attitude est également révélatrice de la volonté d'indépendance du pays et de son attachement à la non-ingérence, allant à l'encontre des attentes des Etats-Unis. En effet, reconstituer la capacité d'endettement de l'Etat permet ensuite de se ré-endetter sans avoir à rendre de compte à personne. A cette époque, le Royaume-Uni donne la priorité à l'instauration du *Welfare State* et à la construction de logements sociaux d'une part, à retrouver son rôle dans son empire colonial d'autre part, notamment par le retour à la crédibilité de la zone sterling. Le président du *London Committee on Marshall Aid* dans sa recommandation au gouvernement préconise de «viser à restaurer la consommation alimentaire au niveau des rationnements d'avant l'été, maintenir la consommation de textile, tabac et biens de consommation à base d'acier, restaurer un niveau minimum pour l'essence, le tourisme et un journal de six pages, permettre quelque augmentation de l'investissement et quelque restockage de matières premières¹⁵² ». Par ailleurs, l'enjeu que représente la zone sterling et les déficits accumulés pendant le conflit par le Royaume-Uni vis-à-vis de ses colonies, imposent une contrainte en termes de balance des paiements qui limite nécessairement les importations et, de ce fait, celles d'équipement. Le chancelier de l'Echiquier, Sir Stafford Cripps, dans une note au cabinet Clark du 23 décembre 1947 écrit : « il est capital de persuader l'Administration américaine du besoin primordial pour nous de maintenir nos réserves, (et pour ce faire) de maintenir au minimum les importations de machines et de produits manufacturés », ce que la mission de l'ECA accepte en novembre 1948 en reconnaissant qu'il est difficile d'atteindre un taux d'investissement plus élevé si « l'accent est mis trop fortement sur la réduction des déficits de la balance des paiements d'ici 1952 au détriment de la modernisation des équipements¹⁵³ ».

A l'inverse, en France, les contreparties du Plan Marshall vont financer en priorité les investissements du Plan Monet de modernisation et d'équipement en direction des entreprises récemment nationalisées (EDF, GDF, SNCF, Charbonnages de France, Compagnie nationale du Rhône).

¹⁵² C. Barnett, *The lost victory, British dreams, British realities, 1945-1950*, Macmillan 1995, cité par J.M. Bonnet, 2003, p 73.

¹⁵³ Dans son « Commentaire sur le Programme de long terme et les programmes 1948-1949 et 1949-1950 », cité par Barnett, 1995.

Les Allemands auraient voulu utiliser les fonds de contrepartie pour des investissements en infrastructures, mais le gouvernement militaire s'y oppose jusqu'en 1949, avec l'intention de constituer un fonds de remboursement de l'aide, permettant également de stériliser une partie de la masse monétaire pour contrebalancer l'effet inflationniste du relèvement (Abelschauser, 1993, p 435). Finalement, la future RFA consacra les trois-quarts (74,69%) des contreparties de l'aide Marshall au développement de la production, en l'orientant notamment sur l'électricité, le gaz et l'énergie (18,1% du total) et les charbonnages. La construction de bâtiments publics et de logement représentera près de 10% de l'aide.

2. Le redressement économique peut-il être attribué au Plan Marshall ?

Etablir que le redressement économique s'est fait grâce au Plan Marshall se heurte à deux problèmes. Le premier est de qualifier ce qu'est un redressement économique après un programme de reconstruction. Il ne suffit pas d'atteindre le niveau de production antérieur au conflit pour pouvoir affirmer qu'un pays s'est reconstruit, comme l'analyse de la situation en 1947 nous l'a montré. Il faut donc rechercher les critères qui permettent d'établir qu'un pays s'est reconstruit, et par conséquent que l'ensemble des mesures prises pour ce faire ont été efficaces. Avoir retrouvé le PIB ou la production industrielle d'avant le conflit est certes un progrès, mais si les administrations publiques et le commerce extérieur d'un pays sont structurellement déficitaires, sa monnaie inconvertible et son marché des capitaux en déséquilibre, il est difficile de parler de reconstruction achevée. Le Royaume-Uni en constitue un bon exemple : il dépasse dès 1947 sa production industrielle de 1938, mais a accumulé un endettement et des déficits extérieurs importants qui lui ont fait perdre sa place économique au niveau international, notamment pour la livre sterling et les actifs qu'il détenait à l'étranger.

Tout plan de reconstruction ne prétend pas nécessairement résoudre l'ensemble des problèmes économiques. C'est d'après les objectifs qu'il s'est fixé qu'il est possible de l'évaluer, et pour le moment, nous limiterons notre évaluation de l'efficacité à ce rapprochement. L'objectif du Plan Marshall était de faire en sorte que l'économie européenne puisse se passer d'aide en développant sa production, ses échanges, et ce, dans le cadre d'une intégration européenne et d'une stabilité monétaire et financière. Nous pouvons donc retenir des indicateurs de production agricole et industrielle, de progression du PNB, de

développement des échanges et d'inflation en insistant sur le fait que l'efficacité dans la production permet de dégager un niveau d'épargne intérieure suffisant pour assurer un financement propre de l'économie nationale.

Le second problème est d'établir le lien de causalité entre l'aide représentant le programme et les indicateurs traduisant ce relèvement. Même si une corrélation existe, elle ne traduit pas nécessairement une causalité. Et une absence de corrélation ne signifie pas pour autant une absence de causalité, d'autant plus que nous avons fait l'hypothèse que la méthode a été au moins aussi importante que le montant de l'aide dans le cas du Plan Marshall. Ainsi, il peut être plus pertinent d'établir dans quelle mesure le plan a pu avoir un impact plutôt que de calculer une corrélation dont le résultat peut être décevant.

2.1. Des objectifs atteints dans l'ensemble

Le redressement économique apparaît clairement dans les indicateurs signalés : la progression de la production et des échanges se fait toutefois au prix d'une inflation non négligeable.

La production croît à un rythme soutenu, comme l'indique le tableau IV. Le PNB des pays de l'OECE augmente de 32,5 % entre 1947 et 1951 (de 20,4% entre 1948 et 1951). Une grosse partie de l'aide ayant été concentrée sur les dix-huit premiers mois du plan, cela peut expliquer le taux élevé de 1948. Pourtant, l'aide n'arrive que dans le deuxième semestre de 1948, voire fin 1948 pour l'Allemagne.

Tableau IV. Evolution du PNB européen 1948-1951 (Mds de \$) et taux de croissance (en %)

Années	1947	1948	1949	1950	1951
PNB OECE	119,6	131,6	140,8	151,4	158,5
Taux de croissance		+ 10,0%	+ 7,0%	+ 7,5%	+ 4,7%

Source : Wexler, 1983

Cette croissance est toutefois inégale selon qu'il s'agit de l'industrie ou de l'agriculture, la première contribuant davantage à la croissance globale. Le tableau V présenté par Wexler classe les pays par production industrielle décroissante atteinte en 1951. Les pays les moins touchés par la guerre apparaissent en haut du classement (Irlande, Suède, Turquie)

et les progressions les plus fortes concernent les pays partant des niveaux les plus bas, c'est-à-dire ceux qui ont été le plus détruit ou désorganisés (Autriche, Grèce, Allemagne).

Tableau V. Croissance de la production industrielle (1938 = 100)

	1948	1949	1950	1951	Croissance 51/48 (%)
Irlande	135	154	170	176	+ 30,4
Suède	149	157	164	172	+ 5,4
Turquie	154	162	165	163	+ 5,8
Danemark	135	143	159	160	+ 18,5
Norvège	125	135	146	153	+ 22,4
Autriche	85	114	134	148	+ 74,1
Pays-Bas	114	127	140	147	+ 28,9
Grande-Bretagne	120	129	140	145	+ 20,8
Italie	99	109	125	143	+ 44,4
Belgique	122	122	124	143	+ 17,2
France	111	122	123	138	+ 24,3
Grèce	76	90	114	130	+ 71,0
Allemagne	50	72	91	106	+ 112
Tous Pays	99	112	124	135	+ 36,36

Source : d'après *First report to Congress on MSP* cité par Wexler, 1983.

Au niveau de la production agricole, les progrès sont moins spectaculaires (tableau VI). Elle augmente pourtant de 16,8% sur deux campagnes et le niveau de 1938 est partout dépassé en 1951, à l'exception de l'Autriche, qui augmente pourtant sa production de un tiers en deux ans, et de la Grèce qui connaît trois ans de guerre civile jusqu'en septembre 1949. Remarquons que sur les treize pays recensés dans le tableau VI, quatre seulement ont dépassé la production agricole de 1938 pendant la campagne 1948-1949. Encore faiblement mécanisée, une partie du matériel agricole a été inutilisable pendant le conflit faute de pièces détachées et de carburant et les rendements ont chuté du fait de la pénurie d'engrais et de pesticides. Selon les pays, la bonne marche des exploitations a été affectée par la disparition d'agriculteurs mobilisés ou engagés et qui ne sont pas revenus. Cette situation ne peut se résorber en quelques mois.

Tableau VI. Croissance de la production agricole (1938 = 100)

	1948/1949	1949/1950	1950/1951
Irlande	88	95	103
Suède	111	115	116
Turquie	120	94	106
Danemark	92	113	126
Norvège	92	112	120
Autriche	66	79	88
Pays-Bas	93	116	119
Royaume-Uni	111	114	122
Italie	95	103	109

Belgique	93	116	119
France	100	103	111
Grèce	79	110	93
Allemagne	76	96	106
Tous Pays	95	104	111

Source: *First report to Congress on MSP* cité par Wexler, 1983.

En 1951, les objectifs du Plan concernant la production industrielle ont donc été atteints et même dépassés, puisqu'un accroissement de 30% était visé par rapport au niveau de 1938 et que sa croissance a dépassé 36%. Par contre, la production agricole n'a pu atteindre que l'indice 111 au lieu de 115 par rapport à la même année.

De même, les échanges ont progressé, plus particulièrement le commerce intra-européen : il double par exemple pour la France et la Grande-Bretagne en pourcentage du revenu national et passe de 17,3% à 23,6% du même revenu pour la zone Belgique-Luxembourg et de 12,8% à 28,3% pour les Pays-Bas. Le double objectif d'intégration européenne et d'exportations globales a été atteint. Les exportations sont multipliées par 1,9 au Danemark, 2,3 en France ou 2,4 aux Pays-Bas entre 1948 et 1951 (Cartapanis et Reiffers, 1993, p 695). A. Milward a montré, au-delà du rôle joué par l'Union Européenne de Paiements (UEP), comment la reprise et le développement des exportations allemandes ont pu contribuer à celui des autres pays grâce aux progrès en termes de productivité réalisés à partir des machines-outils et comment les importations allemandes de produits manufacturés intermédiaires ont contribué à l'intégration européenne (Milward, 1993, p 641).

D'un point de vue institutionnel, le Plan Marshall a non seulement mis en place l'OECE et l'UEP, mais a également permis d'amorcer la construction européenne en supprimant les réticences françaises contre l'intégration de l'Allemagne et en poussant les européens à faire l'exercice de la concertation et des décisions collectives.

Compte tenu de l'objectif général de stabilité monétaire, la maîtrise de l'inflation ne peut être considérée comme un succès puisque les prix augmentent entre 23% et 70% sur la durée du plan si on enlève les extrêmes¹⁵⁴, ce qui équivaut à une inflation comprise entre 7% et 19,5% pendant trois ans (voir tableau VII). La pression de la demande face à une offre insuffisante (les goulets d'étranglements provoquent ou de l'inflation ou du rationnement) et un financement monétaire des dépenses publiques, parfois une politique monétaire laxiste pour permettre un accès peu onéreux au crédit, sont les principales sources de cette dérive inflationniste. Le cas particulier de l'Italie, qui garde une remarquable stabilité sur la période,

¹⁵⁴ Cas de l'Autriche avec + 159%, de l'Italie avec 0% et de la Turquie avec + 6%

s'explique par une prudence excessive qui succède à une période de laxisme. Malgré les préconisations répétées de l'ECA à Rome pour une politique de relance avec un crédit abondant, le gouvernement italien a voulu resté une voix orthodoxe.

Tableau VII. Evolution des prix de gros au cours du Plan (année 1948 = 100)

	Juin 1948	Déc. 1948	Déc. 1949	Déc. 1950	Déc. 1951
Italie	94	105	87	100	100
France	98	114	113	133	170
Royaume-Uni	99	101	110	133	151
Allemagne	100	124	126	145	166
Autriche	92	111	154	187	259
Pays-Bas	100	103	110	128	144
Belgique	101	101	94	113	123
Danemark	101	104	107	129	151
Suède	101	101	102	118	149
Norvège	100	101	103	127	149
Irlande	100	99	102	113	123
Turquie	101	105	103	101	106
Grèce	95	114	112	128	134

Source : Rapport de l'ECA au Congrès des Etats-Unis et 1^{er} rapport sur le MSP, coté par Wexler, 1983.

Après le ralentissement de 1949, l'inflation repart en 1950 et 1951, avec la course aux armements puis le début de la guerre de Corée. Remarquons que le Royaume-Uni connaît une inflation de 51% sur la période, en dépit de l'affectation de la quasi-totalité de ses contreparties au remboursement de la dette publique. Cette stérilisation d'une partie de la monnaie en circulation n'a donc pas eu les effets anti-inflationnistes attendus, du moins ces effets ont-ils été insuffisants pour contrebalancer d'autres.

Ce résultat médiocre est toutefois à remettre en perspective avec les performances des dix années précédant le plan où, pour les mêmes pays, les prix de gros ont cru de 55% (Allemagne) à 366% (Turquie), hormis les cas particuliers d'hyperinflation en Italie (+5322%) et en France (+1612%), dus principalement à un financement monétaire des déficits publics, problème connu des pays en guerre. Par conséquent, si on ne peut parler de maîtrise de l'inflation au sens où on l'entend aujourd'hui, il y a au moins un ralentissement notable pour la quasi-totalité des pays.

Ainsi, les principaux indicateurs convergent pour indiquer une croissance forte de la production et des échanges, quoique inflationniste, et un progrès dans l'intégration européenne, ce qui semble montrer que les objectifs du Plan Marshall ont été globalement atteints. La question est de savoir en quoi le Plan en a été la cause.

2.2. L'absence apparente de corrélation entre aide et redressement

Le problème ici est d'établir le lien de causalité entre le programme de reconstruction et le redressement économique, auquel cas on pourra parler d'efficacité. Commençons par examiner la possibilité d'un lien entre l'aide et les indicateurs d'objectifs que nous avons retenus. Le récapitulatif de l'aide Marshall se présente dans le tableau VIII.

Ce tableau établi en 1975 a réuni les pays constituant la Communauté Economique Européenne à cette date. Le Royaume-Uni et la France représentent à elles seules 44,3 % de la totalité de l'aide et sept pays sur les seize captent près de 80% de l'aide. Les autres pays, à l'exception de l'Autriche et de la Grèce sont à moins de 2%. On pourrait en déduire que les premier pays ont été les plus aidés, en fait il faut relativiser l'aide par rapport au PNB ou à la population pour avoir une véritable idée de son importance.

Tableau VIII. Aide Marshall du 3 avril 1948 au 30 juin 1952 (en millions de \$)

Pays	Dons	Prêts	Total	%
Royaume-Uni	2 805	384,8	3 189,8	23,9
France	2 488	225,6	2 713,6	20,4
Italie + Trieste	1 413,2	95,6	1 508,8	11,3
Allemagne	1 173,7	216,9	1 390,6	10,4
Pays-Bas	916,8 (a)	166,7	1 083,5	8,1
Belgique-Lux.	491,3	68	559,3	4,2
Sous total	9 288	1 157,6	10 445,6	78,4
Autriche	677,8	0	677,8	5,1
Danemark	239,7	33,3	273	2
Norvège	216,1	39,2	255,3	1,9
Suède	86,9	20,4	107,3	0,8
Irlande	19,3	128,2	147,5	1,1
Grèce	706,7	0	706,7	5,3
Turquie	140,1	85	225,1	1,7
Islande	24	5,3	29,3	0,2
Portugal	15,1	36,1	51,2	0,4
UEP	361,4	0	361,4	2,7
Fret et divers	45,6	0	45,6	0,3
TOTAL	11 820,7	1 505,1	13 325,8	100%

Source: Statistics and report division, AID, 1975

Comparée à l'aide publique au développement actuelle, les montants alloués par le Plan Marshall représentent des sommes considérables. Cartapanis et Reiffers (1993, p 690) ont procédé à une actualisation fondée sur le déflateur du PNB américain entre 1950 et 1989 : les Etats-Unis auraient transféré en moyenne annuelle 19 milliards de dollars 1989 au début des années cinquante alors que leur APD de 1989 s'est élevée à 7,66 milliards de dollars. En pourcentage de leur PNB, cela représente 1,12% en 1948, 1,86% en 1949, 1,18% en 1950 et

1% en 1951 contre 0,15% d'APD en 1989. La moyenne des pays membres du Comité d'Aide au développement de l'OCDE étant de 0,33% cette année-là. Concernant les pays destinataires de l'aide Marshall, les calculs effectués par A. Milward d'après une étude de la Banque des Règlements Internationaux montrent un impact encore plus important, représentant entre 16 et 23% du PNB aux Pays-Bas.

Tableau IX : Aide Marshall en % du PNB de 1949

Taux de change	Avant septembre 1949	Après septembre 1949
Royaume-Uni	5,2	7,5
France	9,9	11,5
Italie	8,8	9,6
Allemagne	4,7	5,9
Pays-Bas	16,1	23,1

Source : A ; Milward, 1984, p 97

En rapportant le flux annuel d'aide au PNB de l'année, la BRI trouve un pourcentage pour la première année du plan (1948) de 10,8% aux Pays-Bas, 6,5% en France et 5,3% en Italie. L'aide accordée aux Pays-Bas ne représente que 8,1% du total du plan, mais est la plus importante en termes de points de PNB. L'apport a donc été massif. Cependant, l'aide qui a précédé le Plan Marshall avait atteint des montants plus importants encore en termes de PNB puisqu'elle s'élevait à 11,3% du PNB en 1947, ce qui confirme que la particularité du Plan n'a pas été seulement son volume.

L'intensité de l'aide peut davantage se juger en la rapportant à la taille de la population, c'est-à-dire en dollars par habitant. Les calculs effectués par Bernhard May (1999) révèlent que les petits pays ont en fait reçu beaucoup plus que les grands. Ainsi, la Norvège, qui a reçu 1,9% du total de l'aide, a en fait bénéficié de 136 dollars par habitant sur la durée du Plan, tandis que le Royaume-Uni, qui en a reçu 23,9% ne bénéficie que de 53 dollars par habitant (tableau X).

Tableau X. Aide Marshall en dollars par habitant sur la durée du Plan.

France	Roy.-Uni	Italie	Allemagne	Norvège	Autriche	Grèce	Pays-Bas
71	53	30	18	136	131	128	111

Source : B. May, 1999.

On peut alors rapprocher ces chiffres de ceux figurant dans certains des tableaux précédents pour tester des corrélations :

Tableau XI. Récapitulatif pour corrélations

Pays	Aide en M\$	Aide en % du total	Aide par habitant	croissance Prod. ind. 51/48 (%)	croissance Prod. Agr. 51/48 (%)	FBCF 1949 (% du rev. nat. net)	Croissance Prod. ind 1949	Croissance Prod. ind. 1950
France	2 713,6	20,4	71	24,3	11	24	9,9	1
Roy.-Uni	3 189,8	23,9	53	20,8	9,9	22	7,5	8,5
Italie	1 508,8	11,3	30	44,4	14,7	24	10,1	14,7
Allemagne	1 390,6	10,4	18	112	39,5	31	44	26,4
Pays-Bas	1 083,5	8,1	111	28,9	28	33	11,4	10,2
Autriche	677,8	5,1	131	74,1	33,3	26	34,1	17,5
Norvège	255,3	1,9	136	22,4	30,4	47	8	8,1
Corrélation				avec aide par hab. : - 0,358	avec aide par hab. : + 0,281	Avec aide par hab. : + 0,539	avec FBCF 1949 : -0,063	avec FBCF 1949 : + 0,001

Les corrélations s'avèrent faibles. L'aide s'est en partie convertie en investissement (corrélation relativement moyenne de 0,539) mais cela n'aurait pas engendré de croissance puisqu'il n'y a pas de corrélation avec les croissances industrielle et agricole de la période. Lorsqu'on rapproche la croissance de la production industrielle de 1949 (en se servant du tableau V) de l'investissement (FBCF exprimée en % du revenu national) de cette même année, la corrélation est même négative de - 0,063 et si prend la production de l'année suivante (1950) du fait que les délais de mise en route des investissements s'étalent dans le temps, la corrélation est de 0,001, proche de zéro, c'est-à-dire qu'il n'y aurait aucun lien entre les deux événements (croissance et investissement).

Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette absence apparente de corrélation :

- Tout d'abord, signalons deux limites concernant les chiffres avancés. L'aide est prise sur la durée du Plan, alors que l'investissement l'est pour la seule année 1949. Mais cette année a été la plus importante en termes d'investissement au cours du Plan. Le budget d'aide établi début 1949 après nombreuses rectifications prévoyait 6 milliards de dollars pour les quinze mois allant d'avril 1948 à juin 1949, sur un total de 13,325 milliards qui seront déboursés sur la durée du Plan.

Surtout, les statistiques concernent sept pays sur seize. Toutefois, ces pays représentent 81,1% de l'aide. Néanmoins, les séries chiffrées sont relativement limitées, il suffit qu'une ou deux statistiques s'éloignent des autres pour que la corrélation soit affaiblie, voire inexistante ou négative.

- C'est précisément ce qui est arrivé du fait qu'une partie de l'aide, hors Plan, n'a pas été prise en compte, notamment dans le cas de l'Allemagne, ce qui peut expliquer la forte disparité entre le faible montant de l'aide et le fort taux d'investissement par rapport aux autres pays. En fait celle-ci a reçu des montants importants d'autres sources américaines, ce qui la place devant la France et derrière le Royaume-Uni en termes de montant total. Ainsi un budget de 637 millions de dollars était prévu au titre du GARIOA pour 1948-1949 (Hardach, 1993, p 472). En 1949, 370 millions de dotations budgétaires furent alloués au programme GARIOA jusqu'en mars 1950 (Hardach, 1993, p 475). Le GARIOA finança ainsi les importations de l'Allemagne occidentale à hauteur de 1,6 milliards de dollars de 1946 à 1950, davantage que le Plan sur la période 1948-1952. 79% des fonds GARIOA financèrent des produits alimentaires, des semences et des engrais tandis que 44% des fonds Marshall furent alloués aux produits alimentaires et 39% aux matières premières de façon à stimuler la production industrielle, ce qui permit à l'Allemagne de concentrer ses ressources sur la reconstruction de ses capacités industrielles (Hardach, 1993, p 476).

Aussi le chiffre de 18 dollar par habitant avancé par B. May semble erroné pour cette raison (tableau X). De plus, lorsqu'on prend le montant total reçu par l'Allemagne et qu'on le divise par l'aide par habitant, on trouve une population de 77,2 millions d'habitants, ce qui correspond à la totalité de l'Allemagne, zone soviétique comprise. Ces deux erreurs cumulées (non prise en compte d'une partie de l'aide et population surestimée) aboutissent à un chiffre erroné, qui, s'il est rectifié, donne une aide se situant aux environs de 46 dollars. Le coefficient de corrélation entre aide par habitant et FBCF en 1949 s'élève alors à 0,62 (au lieu de 0,54), ce qui reste encore moyen, mais la corrélation avec la production industrielle reste tout aussi décevante, que ce soit sur la période ou pour l'année 1949 (-0,006). Ces explications sont donc insuffisantes.

- Il a pu y avoir un impact très fort de l'aide sur l'économie de certains pays, plus faible sur d'autres du fait de structures économiques différentes. La Norvège à cette époque est un pays de moins de deux millions d'habitants encore peu industrialisé, à la différence de l'Allemagne.
- La différence d'impact tient aussi à la différence d'état au sortir de la guerre. Ainsi deux pays connaissent une croissance industrielle exceptionnelle sur la période 1948-1951, l'Allemagne (+ 112%) et l'Autriche (+74,1%), deux pays vaincus. Le cas de l'Italie (+ 44,4%), qui ne sort pas vainqueur, peut en être rapproché. On peut faire l'hypothèse raisonnable que les accélérations brutales de croissance sur des périodes très courtes sont dues notamment à la réorganisation d'un potentiel existant après des destructions importantes ou une désorganisation en profondeur. Le redressement est d'autant plus important qu'il part de loin.

Tableau XII. Pertes et destructions dues à la guerre, en pourcentage des actifs

	Etats-Unis	Royaume-Uni	Allemagne	Italie
Capital matériel	0	5	17	10
Capital humain	1	1	9	1

Source : Harrison, 1998, cité par Brasseul, 2003.

Ces constatations trouvent un appui dans le tableau XIII pour l'Allemagne et XIV pour l'Italie. En Allemagne, en 1948, les taux de croissance de la production industrielle de biens de productions (+34,3%) et plus encore de biens de consommations (+ 84,2%) ne peuvent s'expliquer que par une réorganisation de l'économie à partir d'un potentiel déjà existant. La croissance de la production de biens de consommation reste d'ailleurs très vive les deux années suivantes (+ 40% en 1949 et + 34% en 1950) pour se stabiliser en 1952.

Tableau XIII Production industrielle en Allemagne de l'Ouest en % de 1936

	Oct. 1947	Oct. 1948	Oct. 1949	Oct. 1950	Oct. 1951
Biens de production	70	94	109	138	150
Biens de consommation	38	70	89	120	122

Source : revue *Wirtschaft und Statistik*, cité par Brasseul, 2004.

L'équipe d'économistes dépêchée par l'U.S. Air Force en mars 1945 et emmenée par J. K. Galbraith en lien avec des experts locaux fait le constat, qu'au-delà du chaos moral profond et matériel apparent, l'industrie allemande sort relativement épargnée de la débâcle finale. Les causes de la défaite selon J.K. Galbraith résident dans quatre points faibles tenant à la position géographique (l'encerclement coupe les approvisionnements), à la pénurie de main d'œuvre (plein emploi dès 1936) et à des considérations liées au système (dictatorial donc ne pouvant se reposer sur les initiatives d'une population concernée) et aux mentalités (culture inadéquate). Notons qu'en octobre 1948, quand l'aide Marshall arrive dans les zones occidentales, le redressement est pourtant loin d'être accompli (cf. le tableau V qui donne une production industrielle en 1948 de moitié de celle de 1938, alors que le tableau ci-dessus prend pour référence 1936). G. Hardach (1993, p 468) confirme la difficulté à remettre en route l'appareil de production et à sortir de l'économie de guerre : l'intégration d'une main d'œuvre qualifiée réfugiée de l'est, le redémarrage d'un parc en capital pourtant supérieur de 10% en 1948 à ce qu'il était en 1936 (ce que Abelschauser confirme aussi), malgré un niveau d'investissement très faible en 1946-1947. S'y ajoute la refonte totale de l'administration, alors dirigée par les forces occupantes.

Tableau XIV. Production et consommation dans les années 1940 en Italie (1938 = 100)

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
PIB	107	104,5	102,5	103	97,5	83,4	65,3	81,9	94	100
Pr. Industrielle	110	111	105	92	72	45	34	77	97	100
Consommation	102	102	98	94	82	82	76	86	103	113

Source : Zamagni, 1998, cité par Brasseul, 2004.

- Le même phénomène de bond réalisé par la production industrielle peut être constaté en Italie en 1946 (+126%). Le décalage de deux ans avec l'Allemagne peut s'expliquer par la charge des réparations (démontage des usines, stoppé en 1946 dans la bizone, enlèvement de ressources minières,) et par la durée de la purge de dénazification.

Tout cela permet d'expliquer qu'un dollar d'aide n'a pas le même impact dans un pays selon le degré de destruction ou de désorganisation qu'il a connu. On ne peut attendre les mêmes corrélations dans un groupe de pays contenant des vainqueurs et des vaincus. Et pour un même groupe, d'autres éléments différencieront l'impact de l'aide. Enfin, celle-ci sera de montants très différents (ainsi l'Allemagne et l'Autriche, tous deux vaincus, reçoivent des aides de montants très différents).

- Le chiffre de l'aide que nous avons retenu est celui de l'aide par habitant car il permet de relativiser le montant de l'aide à la taille du pays. L'absence de corrélation avec les croissances industrielle et agricole signifie alors qu'il n'y a pas proportion entre aide et production, c'est-à-dire qu'un certain nombre de dépenses peuvent avoir un niveau fixe et que d'autres peuvent être directement proportionnelles à son activité ou au nombre de ses habitants. De la même façon qu'une entreprise connaît des coûts fixes et des coûts variables, un pays doit faire face, dans le fonctionnement global de son économie, à des dépenses fixes (administration, infrastructures,...) et d'autres variables (alimentation, approvisionnements en intrants pour l'activité économique,...). Les dépenses fixes varient toutefois selon des paliers de taille du pays, de la même façon que pour les coûts fixes des entreprises. Ainsi un pays qui veut communiquer avec l'étranger doit se doter d'au moins un aéroport international avec tous les équipements et dessertes que cela suppose. Le fait que les pays de petite taille aient reçu beaucoup plus de dollars par habitant que les plus grand n'est nullement un hasard mais résulte de ces considérations. La Norvège a reçu 136 dollars par habitant alors que l'Allemagne n'en a obtenu que 18 (selon B. May, 48 selon nos estimations), alors que l'état de destruction du premier n'avait rien à voir avec celui de la seconde. Ainsi, selon le degré de destruction ou de désorganisation résultant du conflit, des montants différents par habitants ne risquent pas d'avoir le même impact sur la croissance. Même identiques, ils n'en auraient pas, compte tenu de la diversité de situation des seize pays bénéficiant du Plan Marshall.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucun impact de l'aide sur la croissance, seulement qu'il n'y a pas proportionnalité. Tous les pays ont cru mais l'impact d'une aide inégale a été différent en fonction des structures économiques, des besoins liés à la situation et de la taille des pays. Cette considération est

particulièrement importante pour la suite, lorsque nous analyserons la situation de pays sortant de conflit et souffrant avant d'y rentrer d'une insuffisance d'infrastructures et d'administration. L'impact de l'aide sur la dynamique de croissance ne peut être le même selon que le pays a déjà couvert ses dépenses fixes ou non.

- Enfin, d'autres phénomènes peuvent altérer les liens entre aide, investissements et croissance industrielle. C'est notamment le cas des goulets d'étranglement situé en amont des filières industrielles, particulièrement dans l'industrie lourde. Un goulet au niveau des ciments se répercutera sur la construction de barrages qui peut avoir des répercussions sur l'industrie de l'aluminium (en France, les investissements hydroélectriques ont été une priorité pour EDF dans le Plan Monnet et Pétichney a pu procéder à ses investissements dans la production d'aluminium grâce au Plan Marshall). Seule une connaissance fine des coefficients techniques interbranches permettrait de déterminer les conséquences en termes de sous- utilisation ou au contraire de saturation des capacités de production. Les corrélations aide-investissements-croissance sont aussi perturbées par ces éléments.

La plupart des objectifs du Plan Marshall ont été atteints, voire dépassés, mais l'absence de corrélation apparente entre aide et performance semble donner raison aux thèses qui relativisent l'apport réel du Plan Marshall au redressement économique de l'Europe de l'Ouest.

2.3. Apport contestable ou contribution décisive du programme de reconstruction au redressement économique

Plusieurs interprétations ont remis en cause le rôle joué par le Plan Marshall dans le relèvement de l'Europe, ou du moins relativiser celui-ci. Elles méritent d'être présentées, car cela contribue aussi à l'évaluation de l'efficacité du programme de reconstruction et peut préciser en quoi il a été utile ou non. Alan Milward a ainsi souligné l'aspect d'abord financier de la crise que résout le Plan Marshall, quand Werner Abelschauser explique que la reprise était déjà amorcée avant son démarrage et que Eichengreen et de Long le présente comme le plan d'ajustement structurel le plus réussi de l'histoire.

Alan Milward (1984¹⁵⁵) avance que la crise de 1947 a été surestimée et que la situation n'était pas aussi catastrophique qu'elle est souvent décrite : non seulement le niveau de production de 1938 avait été retrouvé dans la plupart des pays et le niveau de vie s'améliorait partout (à l'exception de l'Allemagne), mais la production industrielle augmentait même trop rapidement, accompagnée d'une frénésie d'investissements et générant des importations insoutenables. C'est là que se situe la crise selon Milward : une crise de croissance, se traduisant par un déficit de la balance des paiements qui creuse l'endettement extérieur, assèche les rares réserves en devises et bride ainsi le mouvement de reprise dont la limite est essentiellement financière et non physique. Il n'y avait ni krach boursier, ni faillites bancaires, ni liquidations massives d'entreprises avec flambée de chômage et profits et investissements se trouvaient à des niveaux élevés. Il y a bien eu un arrêt dans la croissance, et même une courte récession début 1947, mais la reprise a été rapide dès mars-avril, notamment au Royaume-Uni, et s'est alignée sur la tendance.

Quant à la détresse alimentaire, Milward (1984, p 14) s'appuie sur le rapport des salaires au coût de la vie au royaume –uni, en Suisse, au Danemark, en Norvège et en Suède qui s'améliore par rapport à 1946 et dépasse le niveau d'avant-guerre. De même, pour les rations alimentaires, il constate une amélioration à partir des statistiques de l'UNRRA d'avril 1947, y compris dans les pays où elle restait insuffisante (Italie, Allemagne, notamment).

Le problème essentiel pour l'auteur se situe au niveau du commerce extérieur où la situation s'est retournée du fait du conflit. Aux Etats-Unis, alors que la production industrielle de 1946 dépasse de 70% celle de 1937, meilleure année de la décennie, le niveau des importations de 1946 est inférieur à celui de 1937. Les autres pays industrialisés sont incapables de fournir les Etats-Unis dont la compétitivité s'est améliorée grâce à une productivité stimulée par l'effort de guerre. Le Royaume-Uni a limité ses exportations pendant le conflit pour réserver ses matières premières à sa production. La hiérarchie du commerce international se trouve bouleversée. Ainsi, en 1938, le Royaume-Uni importait 44% de ses machines des Etats-Unis et 25% d'Allemagne, en 1947, c'est 65% des Etats-Unis et 3% d'Allemagne. Surtout, le déficit commercial européen vis-à-vis de la production américaine se creuse à vive allure : 2 356 millions de dollars en 1946, 4 742 en 1947, notamment pour cette année du fait des importations de biens d'équipement et de métaux (28% du total), de charbon (12%) et d'alimentation (11%) (p 26-35). Pour l'auteur, cette emballement des importations est d'abord le signe de la forte reprise industrielle en Europe.

¹⁵⁵ Alan S. Milward, *The reconstruction of western Europe, 1945-1951*, Methuen, 1984.

La crise vient de l'épuisement des sources de financement de ces importations, que les gouvernements n'essaient pas de restreindre, poussés selon Milward par la volonté de ne pas retomber dans les années noires d'avant-guerre. Le Plan Marshall permet donc de résoudre cette crise de financement ; la croissance européenne peut alors poursuivre son expansion. Les Etats-Unis évitent à l'Europe une profonde déception populaire et l'éloignent de la tentation communiste.

L'interprétation de A. Milward apporte un nouveau jour sur la nature de la crise de 1947, mais il serait réducteur de tout ramener à un problème de financement des importations, même si celui-ci était bien réel. Le niveau de vie avait certes remonté, mais la production agricole et les approvisionnements en nourriture, quoique améliorés, restaient insuffisants. En Allemagne, la production industrielle de la bizonie est de 44% de celle de 1936 (Abelschauser, 1993, p 445) et des émeutes de la faim surviennent dans la Ruhr où la ration alimentaire est nettement insuffisante. Milward reconnaît d'ailleurs le risque de famine, mais pour ce seul pays. Il note qu'en France, les prix à la consommation augmentent deux fois plus que les salaires. Ainsi, le moindre recul des rations alimentaires dans les pays occupés ou du pouvoir d'achat dans les pays libres pouvait faire basculer certains d'entre eux ; les attentes n'étaient plus à juger par rapport au niveau d'avant-guerre, mais par rapport à de nouvelles exigences en termes sociaux et économiques. Dans ce contexte, l'état de vulnérabilité économique et social pouvait provoquer des réactions de repli national, de vengeance (faire payer l'Allemagne), ou de fuite en avant (changer de système). L'apport de Milward sous-estime sans doute la gravité de la situation au moment où le Plan Marshall a été décidé. En fait, en soulignant l'importance de la crise extérieure, il ne fait que montrer en quoi le Plan a été particulièrement efficace de ce point de vue. Mais en se focalisant sur ce point, il en occulte les autres apports, notamment au niveau de la méthode et de l'état d'esprit.

Selon Werner Abelschauser (1993, p 415-449), la reprise était déjà amorcée avant le démarrage du plan. Les premières livraisons de l'ERP se sont effectuées en octobre 1948, soit dix-huit mois après le début du processus de reconstruction. S'appuyant sur les chiffres de la production industrielle dans les zones américaine et anglaise, puis dans la bizonie (tableau XV), il montre qu'après le recul de l'hiver 1946-1947, la production reprend et double en un an et demi. « Le processus de reconstruction de l'Allemagne s'était enclenché bien longtemps avant l'arrivée des premiers envois d'aide dans le cadre du Plan Marshall et sans bénéficier de ressources étrangères ».

Tableau XV. Evolution de la production industrielle
dans les zones d'occupation de l'Allemagne, 1945-1949.

Années/ trimestre	Zone Américaine	Bizone	Zone Britannique	Zone française	Zone soviétique
1945	-		-	-	-
III	12		15	-	-
IV	19		22	-	22
1946	41		34	36	44
I	31		30	32	39
II	37		33	36	40
III	46		37	38	47
IV	46		37	38	50
1947		44		45	54
I		34		39	41
II		44		46	48
III		46		48	-
IV		50		48	-
1948		63		58	60
I		54		50	-
II		57		54	-
III		65		61	-
IV		79		67	-
1949 (janv-août)		86		78	68

Source : Cité par Abelschauser , 1993, p 445 à partir de : W. Abelschauser, *Wirtschaft in Westdeutschland, 1975, p 36, 39-40*, M. Manz, *Stagnation und Aufschwung in der französischen Besatzungszone 1945-1948*, Ostfildern, 1985, p 25, 32-38, Stat. Jb . d. DDR, 1959, p 264 ; W . Zank, *Wirtschaft und Arbeit in Ostdeutschland*, Munich, 1987, p 193.

Abelschauser explique ce redémarrage par les capacités capitalistiques préservées et le sens de l'organisation allemand.

Concernant les capacités en capital, il part du constat effectué en 1945 par l'équipe de J.K. Galbraith et des chiffres qu'il réunit pour l'année 1948. Galbraith avait étudié les conséquences des bombardements stratégiques sur l'industrie d'armement et avait constaté que nombres d'entre eux ne furent « rien d'autre que des erreurs coûteuses¹⁵⁶ ». Dans la sidérurgie, les mines ou les machines-outils les dégâts étaient relativement limités, si bien que dans la Ruhr, la production put « reprendre à plein régime en quelques mois. (...). Surtout, la cadence des investissements était intense depuis 1935 ». Les dommages causés par les bombardements n'ont été supérieurs aux investissements totaux qu'au cours de la seule année 1944. A la fin de la guerre, les investissements industriels cumulés représentaient environ 75% du total des investissements industriels de 1936, tandis que pour la même période, les amortissements représentaient 37% des actifs immobilisés de 1936 » (p 421). Ainsi, en 1945, les actifs industriels bruts avaient augmentés de 20% par rapport à 1936 (tableau XVI).

¹⁵⁶ J.K. Galbraith, *A life in our time*, Boston, 1981, cite par Abelschauser, 1993, p 420.

Tableau XVI. Evolutions des immobilisations industrielles brutes dans la zone d'occupation économique anglo-américaine (bizone), 1936-1948

Immobilisations brutes 1936	100
Investissement industriel brut (réel) 1936-1945 en % de 1936	+ 75,3
Amortissement économique (réel) 1936-1945 en % de 1936	- 37,2
Destructions dues à la guerre (réel) en % de 1936	- 17,4
Immobilisations brutes 1945	120,6
Investissement industriel brut (réel) 1946-1948 en % de 1936	+ 8,7
Amortissement économique (réel) 1946-1948 en % de 1936	- 11,5
Restitution (réelle) 1945-1948 en % de 1936	- 2,4
Démontages (réel) 1945-1948 en % de 1936	- 4,4
Immobilisations brutes 1948	111,1

Source : Abelschauser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 5e éd, Francfort/main, 1989, p 20.

Conséquemment, le stock de capital avait vu sa qualité s'améliorer et sa structure d'âge rajeunie, comme en témoignent le ratio immobilisations industrielles nettes/immobilisations industrielles brutes qui passent de 49,7% en 1935 à 61,3% en 1945 (tableau p 446) ou la structure par âge des immobilisations brutes (tableau XVII).

Tableau XVII : Structure par âge des immobilisations brutes dans l'industrie

Tranche d'âge	1935	1945	1948
0 à 5 ans	9	34	16
5 à 10 ans	20	21	34
10 à 15 ans	71	6	12
Plus de 15 ans		39	38

Source : Kregel, *Anlagevermögen*, p 53. cité par Abelschauser, 1993, p 447.

Enfin, le facteur travail s'était également développé, à la fois en quantité du fait des nombreux réfugiés allemands de l'est (7 millions de réfugiés dans les zones américaines et britanniques, très peu en zone française) et en qualité, par un niveau de qualification amélioré par les nécessités d'une adaptation permanente pendant le conflit. « L'économie allemande entra dans la période d'après-guerre avec un patrimoine remarquablement développé et moderne, surtout en comparaison des rendements extrêmement bas » (p 424).

Enfin, du point de vue de l'organisation, les allemands firent preuve d'une remarquable efficacité. Suite au recul de l'hiver 1946-1947, dont la cause ne pouvait être imputée aux seuls facteurs saisonniers, Abelschauser identifie le principal goulet d'étranglement dans les transports ferroviaires. La priorité fut donc donnée à la fabrication de matériel ferroviaire roulant et les objectifs de production furent dépassés au cours de l'automne 1947. Ils permirent de réduire de 1,2 millions de tonnes les stocks de charbon accumulés à la sortie des mines et d'assurer les expéditions d'aciers, ceci grâce au fait que « les planificateurs allemands et alliés utilisèrent tous les concepts d'organisation employés par Speer en temps de guerre » (p 424). Le principal goulet d'étranglement était ainsi résolu bien avant que ne démarra le Plan. Quant à la pénurie alimentaire prévisible pour la fin 1947, « le pire fut évité grâce à un contrôle plus strict des approvisionnements en denrées alimentaires provenant de la campagne et à une refonte des canaux administratifs de distribution de ces produits. Il fut alors possible d'accroître les rations des personnes dont l'activité était indispensable », ce, bien évidemment, sans que la production ou les importations fussent accrus (p 425).

Compte tenu de ces conditions favorables au démarrage, Abelschauser analyse ensuite les freins au redressement. C'est tout d'abord, au lendemain du plan Morgenthau préconisant le démantèlement de l'industrie lourde allemande, l'application par le Gouvernement militaire allié des directives restrictives devant empêcher de favoriser le relèvement de l'économie allemande. On sait que cette attitude changea rapidement dans les faits, du moins dans les zones américaines et britanniques, devant l'effondrement social constaté par les autorités militaires et à la demande du général Clay, Gouverneur militaire. 1 800 installations désignées par l'Agence interalliée des réparations de guerre (IARA) de Bruxelles devaient être démantelés au titre des réparations. En fait ce chiffre fut révisé en 1947 de moitié, puis tomba à 38% en 1949 lors des accords de Petersberg. Abelschauser en évalue le coût à 4,4% en 1948 des capacités de 1936 (tableau XVI) en se basant sur les évaluations du IARA (3,1%, mais sur la base des coûts de remplacement de 1938) et de Harmssen, expert allemand en réparations de guerre (5,3% en comparant 1949 à 1936).

Aux réparations s'ajoutaient les restitutions, évaluées à un milliard de RM de 1936, dont la moitié dans l'industrie. Les immobilisations brutes de 1948 se retrouvent toutefois au niveau de 111% de celles de 1936 (tableau XVI) et l'impact des restrictions et du démantèlement furent surtout de nature symbolique. Par contre, l'auteur insiste sur les réparations qu'il qualifie de « cachées » et qui consistent principalement en l'exportation de

matières premières (charbon, bois, ferraille, électricité) à des prix imposés sous les cours du marché mondial (par exemple 10,5 dollar la tonne de charbon contre 25 à 30 dollars pour le cours mondial). Ainsi, fin 1947, l'industrie allemande située dans les zones occidentales aurait eu un manque à gagner de 200 millions de dollars de recettes à l'exportation (p 423). Enfin, les frais d'occupation se sont ajoutés aux réparations et restitutions : 5,5 milliards de deutschemarks pour les trois zones occidentales pour l'année 1946-1947 par exemple, sous forme de paiements ou de prélèvements de production. Ces prélèvements étaient plus élevés dans les zones française et soviétique (28% et 26,1% respectivement pour 1946-1947) que dans les zones américaines et anglaises (15,9 et 12,7% respectivement), qui procédaient davantage à des prélèvements indirects ou à la confiscation de brevets. Abenschauser remarque que le contribuable américain apportait au moins une compensation par l'aide et les crédits, contrairement au contribuable français.

Enfin, le montant de l'aide, présenté comme considérable, fut relativement faible et l'aide elle-même en partie inadaptée d'après Abelschauser. Ainsi en 1948, sur les 367 millions de dollars promis cette année, 99 millions « seulement » furent livrés pour l'essentiel en produits alimentaires, le reste étant principalement du coton de deuxième qualité, alors que l'industrie textile allemande avait l'habitude de travailler avec du premier choix (p 433). La deuxième année du plan, l'Allemagne ne reçut que 12 dollars par habitant, GARIOA compris, quand la France en recevait 21,7, l'Autriche 36,2 et les Pays-Bas 45. L'Allemagne de l'Ouest, qui soutenait de plus Berlin-Ouest, fut le parent pauvre de la manne dont la France et la Grande-Bretagne profitèrent amplement, « bien que ces deux pays eussent retrouvé une économie florissante et subi relativement peu de dommages du fait de la guerre » (p 428-429). Etonnant propos après s'être employé à démontrer que l'industrie allemande était sortie quasi intacte et même renforcée du conflit ! Enfin, lorsque les matières premières commencèrent à arriver début 1949, « on ne peut pas dire que les importateurs se précipitèrent pour obtenir des produits distribués par le Plan Marshall. Au contraire, ce ne fut qu'au prix de grandes difficultés qu'on put trouver preneur ».

Finalement, l'apport positif qu'Abelschauser reconnaît au Plan Marshall réside dans les freins qu'il a permis de lever. L'arrêt des sanctions économiques, l'allègement de la charge de l'occupation alliée à partir de 1948 et l'ouverture aux échanges européens ont libéré les capacités en capital et en travail de l'Allemagne de l'Ouest, qui alors retrouver sa place dans le commerce international. Ces changements ont été obtenu grâce à l'initiative américaine qui a permis notamment aux français de dépasser leurs attentes en termes de réparations L'aide du contribuable américain s'est substitué aux réparations du vaincu. Par

ailleurs, la seule annonce de l'arrivée de l'aide a provoqué un mouvement de déstockage dans les entreprises. En temps de pénurie, il est classique de stocker les approvisionnements pour éviter toute rupture dans le processus de fabrication, en période d'inflation pour éviter la perte de valeur de la monnaie. Enfin, le redémarrage aurait pu échouer si l'aide alimentaire n'était arrivée, bien qu'Abelschauser en donne le mérite principal à l'organisation allemande (voir ci-dessus).

En définitive, « le Plan Marshall n'a jamais constitué le pivot de la reconstruction économique » (p 442). L'auteur se fait l'écho des critiques faites par Ludwig Erhard, alors ministre de finances : « le programme de relèvement économique et l'aide directe n'ont nullement contribué à la renaissance du pays (soit dit en passant et contrairement à d'autres pays participant au plan Marshall). (...) Le mieux qu'on puisse dire est qu'ils ont permis à la consommation mensuelle par habitant d'augmenter de deux Deutsche marks (et ce uniquement grâce à une distorsion des prix, qui a influé sur le relèvement de la production et du produit national) ». « C'est par nos seuls efforts » que le relèvement économique a pu être réalisé¹⁵⁷.

L'analyse menée par Abelschauser permet de mieux comprendre la spécificité allemande dans le cadre du Plan Marshall et présente son apport comme relativement marginal. S'il est vrai que l'Allemagne ne reçut par autant que les autres pays par habitant et que les procédures administratives dans un territoire fractionné ralentirent l'arrivée de l'aide, que les allemands firent preuve d'une redoutable capacité à se relever du marasme de la défaite, l'état d'esprit qui ressort de cette analyse apparaît relativement orienté. Un certain nombre d'affirmations avancées par l'auteur sont en effet contestables :

- pour étayer sa thèse du relèvement par les allemands « sans aide extérieure », il minimise ou ignore certains chiffres. Ainsi, avancer que l'aide par allemand fut de 12 dollars en 1949, GARIOA compris, c'est oublier que sur la totalité du plan, l'aide par tête a été de 18 dollars, non compris celle du GARIOA, qui, si on l'intègre représente au moins le double, soit 36 dollars. Le chiffre cité n'est d'ailleurs aucunement mis en perspective avec le fait que l'aide a été très différente selon la taille des pays, plus faible par habitant dans les grands pays. Or c'est l'Allemagne qui a la plus grande population. De plus, elle a reçu au total 1 413 millions de dollars pour le seul Plan Marshall. S'y ajoute 1,6 milliard de dollar par le GARIOA pour le financement des importations de

¹⁵⁷ L. Ehrhard, E. Hielscher, M. Schönwandt, eds, *Zwei Jahre Wirtschaftswunder*, éditorial daté de la fin du mois de juin 1950, *Währung und Wirtschaft*, 20/231 (1945/50), S21-22. cité par Abelschauer, 1993, p 442.

1946 à 1950 (Gerd Hardach, 1993, p 477). Au lieu de le rappeler, Abelschauser revient à deux reprises sur l'aide de 99 millions de dollars de 1948, présentée comme négligeable. L'actualisation de cette seule somme représente tout de même près de 800 millions de dollars 2010, apportés sur trois mois, principalement en nourriture, à une population dont la ration alimentaire était insuffisante. Ecrire que le Plan Marshall n'a contribué en rien au relèvement de l'Allemagne, apparaît déplacé, d'autant plus que l'auteur se fait l'écho à nouveau du ministre des finances et futur Chancelier Ludwig Erhard, qui parle, dans un autre éditorial du *Währung und Wirtschaft* de 1951, de « campagne de propagande largement orchestrée, de statistiques faussées, d'assertions inexactes ou non vérifiées » au sujet du Plan Marshall, avec une audace dans la dénonciation qu'il aurait pu utiliser aussi dix ans plus tôt.

- Abelschauser oublie par ailleurs le contexte de l'époque. Il avance (p 422) que « la restitution a également réduit le stock de biens d'investissements de l'Allemagne d'après-guerre ». Ces biens ne réduisaient pas la capacité de production de l'Allemagne, mais celle des pays où ils avaient été pillés. Ils résultent des confiscations et réquisitions de grande ampleur opérées par les troupes d'occupation allemandes pendant le conflit. En France, les installations industrielles démontées et transférées en Allemagne ont été évaluées à 9 759 millions de francs, dont 2 629 millions de francs de machines-outils (60% du parc français). 60 millions de tonnes de charbon, 16 milliards de kWh, 750 000 véhicules automobiles, 126 655 millions de francs de produits alimentaires (surtout en viandes, céréales et produits laitiers) ont été prélevés par l'occupant¹⁵⁸. Il indique lui-même dans un ouvrage postérieur (Abelschauser, 1998) l'ampleur des sommes versées à l'Allemagne nazie par les territoires occupés (tableau XVIII) :

¹⁵⁸ Bernstein et Milza, *Histoire du vingtième siècle, 1939-1953, la guerre et la reconstruction*, Hatier, 1987, p 112.

Tableau XVIII. Sources externes de financement dans les dépenses militaires allemandes,
Millions de marks, 1940-1944

	France	Pays-Bas	Belgique	Danemark	Italie	Autres
Sommes payées au Reich	35 250	8 750	5 700	2 000	10 000	22 300

Source : Abelschauser, 1998.

- Ces chiffres sont à rapprocher du montant de un milliard de RM (1936) avancé par Abelschauser au titre des dédommagements versé par l'Allemagne.
- Outre ces sommes, il faudrait ajouter ce qui n'a jamais été compté, le travail forcé des prisonniers et déportés qui ont produit biens de consommation et biens d'équipement, mais ils n'apparaissent pas dans les tableaux de M. Abelschauser.
- Quant aux frais d'occupation prélevé par les alliés de 5,5 milliards de deutschemarks en 1946-1947, soit 15 millions par jour, il faut les comparer à ce que les troupes allemandes ont fait payer, par exemple, à la France au titre des frais d'occupation : « 400 millions de francs par jour en 1940, (de quoi entretenir 18 millions de soldats selon le représentant français à la Commission d'armistice), réduite à 300 millions en 1941, mais portée à 500 millions après l'invasion par les Allemands de la zone sud en novembre 1942, puis à 700 millions à partir du débarquement des Alliés en Normandie »¹⁵⁹. Il est bien de resituer les chiffres dans leur contexte. Que Werner Abelschauser ajoute que « le contribuable américain, contrairement au contribuable français, apportait des compensations sous forme d'aide et de crédits » paraît alors surprenant. (s'attendait-il à ce que la France paie à nouveau) et révèle un oubli coupable de l'époque. Enfin, reprocher aux administrateurs du Plan Marshall que les livraisons de coton devaient contenir 22,5% de fibre de qualité inférieure alors que les autres pays étaient plafonnés à 13%, cela relève du même état d'esprit. Quant à célébrer les méthodes utilisées par Speer pour relever l'Allemagne d'après-guerre, cela semble participer d'une nostalgie déplacée. Il faut pourtant noter que l'économie de guerre mises en place par Speer va promouvoir de nouvelles méthodes de gestion et développer un tissu dense de firmes

¹⁵⁹ Bernstein et Milza, *Histoire du vingtième siècle, 1939-1953, la guerre et la reconstruction*, Hatier, 1987, p 80.

industrielles moyennes sur l'ensemble du territoire, en lien avec les grands groupes, ce qui contribuera au miracle économique allemand.

Il y a chez Abelschauser la préoccupation constante de montrer que l'Allemagne pouvait se relever seule si on ne l'avait empêchée, et cela l'amène à un oubli total des circonstances de l'époque et une comparaison incessante entre ce que les uns ou les autres ont reçu ou non. Il est étonnant que plus de 45 ans après la fin du conflit, il n'ait pris davantage de recul pour analyser plus objectivement la situation, sans reprendre les propos un peu vifs de Ludwig Erhard, propos prononcés à l'époque et qui constituaient, sans doute, pour un homme politique à ce moment, une injonction permettant de dépasser l'humiliation de la défaite et la honte des crimes les plus odieux jamais perpétrés pour aller de l'avant et construire l'avenir, reprendre confiance. Pourquoi affirmer que « l'Allemagne de l'Ouest était pauvre, mais en aucun cas sous-développée » ? Personne ne l'a jamais pensé.

Quoique la capacité à se relever de l'Allemagne de l'Ouest ait été déterminante dans le *Wirtschaftswunder*, il apparaît exagéré de la part de W. Abelschauser de prétendre que l'aide extérieure, notamment le Plan Marshall, n'ait joué aucun rôle autre que celui de permettre de lever les obstacles qui jugulaient le commerce extérieur allemand et pesaient sur les finances publiques. Il est cependant vrai que le seul fait de supprimer des freins au développement peut avoir autant d'effets, sinon plus, que d'apporter une aide. Son analyse montre l'importance de l'état de la mentalité d'un peuple, ici, de la volonté de se reconstruire, cette capacité à rebâtir à partir de rien que Werner Sombart prête aux Allemands et appelle la *Kraftserwerbsfähigkeit*. Le contraste est frappant avec l'état d'esprit prévalant au sortir du premier conflit mondial quand l'humiliation du traité de Versailles s'ajoutait à celle de la défaite. De même, l'état d'esprit des Français a été déterminant, à la fois comme frein à la croissance allemande au départ, puis comme moteur de la croissance européenne avec l'Allemagne, après un retournement complet de perspective. Abelschauser permet de mieux apprécier, à défaut de pouvoir le mesurer, l'impact indirect qu'un programme économique peut avoir en termes de réintégration politique, et, par-là, de contribution à la paix, si les incitations et les consensus sont habilement construits. L'efficacité d'un programme de reconstruction peut donc être dépendante de l'état de la mentalité d'un peuple, au-delà du montant de l'aide apportée, et des freins qui peuvent empêcher son économie de se redresser, qui se rencontrent dans le cas de réparations ou de sanctions.

D'autres recherches ont également insisté sur d'autres aspects du Plan Marshall que son montant. Ainsi de Long et Eichengreen¹⁶⁰ soulignent l'importance de l'environnement dans le succès du plan dont ils minimisent aussi l'apport monétaire trop faible pour soutenir les investissements à l'échelle de seize pays. Ils qualifient le Plan Marshall de « plan d'ajustement structurel le plus réussi de l'histoire » parce qu'il a permis d'orienter l'environnement des politiques économiques en légitimant l'économie de marché à un moment où les tentations étatistes étaient fortes.

Bien que nous n'ayons pas pu établir de corrélations, leur absence ne permet pas pour autant de déduire que l'aide n'a pas eu d'impact. De plus, si les analyses de Milward, Abelschauser ou de Long et Eichengreen se montrent critiques par rapport à une conception classique du rôle du Plan, notamment parce qu'elles en estiment le montant insuffisant ou négligeable selon les pays, ces analyses avancent qu'il a joué un rôle déterminant dans le relèvement européen, que ce soit par l'ouverture internationale ou la définition d'un nouveau cadre de politique économique combinant économie de marché et intervention de l'Etat. En fait le Plan a été décisif à bien des égards, même s'il est difficile d'en donner une mesure quantitative. Il suffit pour s'en convaincre d'imaginer ce qu'aurait donné son absence.

En France, comme nous l'avons vu, le souvenir pénible de l'occupation et des prélèvements effectués, prélèvements qui constituaient aussi une revanche allemande sur les réparations de Versailles, se serait trouvé renforcé par la dégradation de la situation interne en 1947. L'application du plan Morgenthau puis des accords de Potsdam (démantèlement de l'industrie lourde allemande et paiement de lourdes réparations) se serait fait de façon plus vigilante, en tous cas dans la zone française, au lieu d'un bouleversement complet des relations franco-allemande. La France aurait sans doute exigé la Rhénanie et l'occupation prolongée de la Ruhr, au lieu du Plan Schuman. Plus qu'une aide permettant de desserrer certains goulets d'étranglements sur les matières premières ou les équipements ou d'améliorer les rations alimentaires, ce qu'il a été, le plan a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives aux peuples européens. La générosité américaine a absorbé la rancune contre l'Allemagne et poussé les européens à travailler ensemble, puisque c'était la condition même pour pouvoir bénéficier du Plan.

Du point de vue du financement des investissements, le Plan s'est révélé déterminant dans plusieurs pays, notamment en France, aux Pays-Bas et en Belgique. Mais la relation

¹⁶⁰ B. Eichengreen, B. de Long, *The Marshall Plan : history's most successful adjustment program*, working paper n° 3899, NBER, 1991.

aide-investissement n'apparaît pas de façon évidente. L'effort d'investissement réalisé à cette époque peut expliquer la vivacité de la croissance, comme le montre le tableau XX. Les pays nordiques atteignent les taux les plus élevés. Comme nous l'avons remarqué, si la Norvège a reçu l'aide par tête la plus forte sur la durée du plan (136 \$), l'Allemagne a reçu l'une des plus faibles (18 \$). Il est donc difficile d'établir une corrélation entre l'aide et l'investissement.

Tableau XX. FBCF en % du revenu national net (aux coûts de facteurs et à prix constants)

	1938	1948	1949
Autriche	13	n.a.	26
Belgique	13	17	15
Danemark	22	25	27
France	16	26	24
Allemagne occidentale	16	31	31
Italie	18	22	24
Pays-Bas	21	31	33
Norvège	37	44	47
Suède	31	34	32
Royaume-Uni	17	22	22

Source : A. Milward, 1984, p 480.

Notons qu'en plus, un pays peut avoir affecté l'aide à des dépenses courantes d'approvisionnements, que ce soit par les achats ou les contreparties, mais cela lui a permis alors d'utiliser ses ressources disponibles pour l'investissement. Il semble que ce soit le cas de l'Allemagne qui a un taux de FBCF très élevé et a peu utilisé les importations de machines-outils et de façon modérée les contreparties pour l'investissement. Elle a orienté ses achats sur des matières premières, de l'alimentation et du textile (coton notamment). Pour la France, 40 % des importations Marshall étaient des machines-outils et des véhicules en 1950 (Cartapanis et Reiffers, 1993, p 694) et entre 70 et 90% des fonds de contrepartie ont été affectés au financement des investissements (Margairaz, 1991, p 154).

L'importance de l'investissement est donc indéniable dans la croissance, même si le rôle du Plan Marshall n'apparaît pas de façon évidente par son financement du fait que celui-ci a pu être indirect. Notons également que dès l'année 1948, l'effort d'investissement est déjà à des niveaux très élevés alors que l'année est déjà bien entamée quand l'aide Marshall arrive et que cela représente un sacrifice important en termes de consommation dans une période de pénuries. Ces remarques amènent à penser que l'aide est surtout venue appuyer un effort déjà lancé, du moins en ce qui concerne l'investissement.

Pour prendre le cas de la France, le Plan Monnet de modernisation et d'équipement voyait se creuser l'écart entre ses prévisions et la réalité fin 1947, avec des goulets

d'étranglement en charbon notamment et la pénurie de dollars (Margairaz, 1993, p 149). L'adoption du Plan Marshall conduisit à la révision de la politique économique dans une voie plus orthodoxe : équilibre du budget ordinaire, augmentation des recettes fiscales à cette fin et pour financer la reconstruction, si nécessaire recours à l'épargne, et financement des investissements du Plan Monnet par les contrevaleurs du Plan Marshall, éventuellement avec de l'épargne (p 152). Non seulement la France ne disposait pas des dollars indispensables aux importations permettant les approvisionnements industriels, importations en matières premières et pour certains équipements, mais leur contrevaleur a desserré la contrainte de financement, notamment à travers le Fonds de Modernisation et d'Equipement (FME) qui a financé l'essentiel des investissements des entreprises publiques (Tableau XIX).

Tableau XIX. La corrélation aide Marshall-Financement public
Poids des entreprises nationales (1948-1950)

	1948	1949	1950
Part de la contrevaleur en francs dans les versements du FME :			
- CDF	79	00	45
- EDF	54	100	59
- GDF	-	57	100
- SNCF	75	73	-
Les quatre grandes entreprises nationales cumulées	67	94	57
Part de la contre-valeur affectée au financement des investissements des « Quatre » dans le total des contre-valeurs affectées au FME	93	80	62

Source : AEF, B 34 135, IIe, IIIe, Ive et VIIe rapports de la Commission des Investissements, cité par Margairaz, 1993, p 169

L'absence de Plan aurait également eu des conséquences négatives importantes sur le développement des échanges, puisqu'il apparaît qu'au-delà des divergences de vues des auteurs, tous s'accordent à reconnaître son rôle dans la dynamique de développement des échanges, sur laquelle s'est construite ensuite la Communauté Economique Européenne (voir § 2.1). Ce développement est clairement attribuable au Plan Marshall, notamment parce que l'absence de réconciliation avec l'Allemagne l'aurait empêché de reprendre son rôle pivot dans la fourniture d'équipements à ses voisins.

L'importance de l'aide elle-même, comparée aux montants actuels de l'APD a montré que, non seulement l'effort consenti par les Etats-Unis était considérable, mais que cela a représenté un pourcentage important de la production des pays aidés.

Le relèvement européen peut être attribué au Plan Marshall ? En son absence, ce relèvement n'aurait pu avoir lieu et les vieilles rancœurs seraient réapparues, nuisant aux échanges, provoquant des sanctions inefficaces et privant de moyens l'essor industriel potentiel. Ce lien étant effectué, il est alors instructif de tirer de cette expérience ce qui peut l'être, pour s'en inspirer ultérieurement si les circonstances s'y prêtent ou juger d'autres expériences en fonction de leur succès ou de leur échec.

3. Conclusion : peut-on tirer des leçons du Plan Marshall ?

Il ne s'agit pas ici d'ériger le Plan en modèle universel et intemporel de programme de redressement économique après conflit, mais de souligner certains aspects, en prenant soin de les resituer dans leur contexte, pour en relativiser la portée. Dans ces conditions, il est possible de tirer quelques enseignements de cette expérience. Au stade où nous en sommes, il s'agit de poser quelques jalons dans notre réflexion en cours sur les programmes de reconstruction et leur efficacité, de repérer des paramètres qui pourront permettre de construire des typologies, caractériser des situations ou établir des corrélations.

La reconstruction est un processus temporel.

Le processus de reconstruction, entendu dans un sens large qui ne se réduit pas à son seul aspect physique, mais s'étend au domaine institutionnel, est un processus long et complexe. Le seul retour à la paix ou la simple cessation des hostilités ne permettent pas de toucher « les dividendes de la paix ». Un certain nombre de caractéristiques peuvent être identifiées comme empêchant la paix de produire ses effets bénéfiques d'un point de vue économique et par là de contribuer à son renforcement. L'état d'après-guerre est un état de vulnérabilité. Qu'une récession éclate simultanément environ dix-huit mois après la fin du conflit dans tous les pays européens ne peut être une coïncidence. Il explique qu'un choc exogène puisse avoir rapidement des conséquences dramatiques (cas de l'hiver 1946-1947) ou, qu'à l'inverse, une réorganisation puisse se traduire par des résultats spectaculaires sur des durées courtes (exemples de l'Italie dont la production industrielle fait plus que doubler en 1946 ou de l'Allemagne où la production de biens de consommation connaît un quasi doublement entre octobre 1947 et octobre 1948). Le problème est de qualifier d'un point de vue économique cet état de vulnérabilité. L'insuffisance de la production se traduit par un

rationnement des biens de premières nécessité, ou, à défaut, par une hyperinflation sur ceux-ci. Le faible taux d'investissement, lié au faible taux d'épargne, caractéristique dans une période d'après-guerre, révèle aussi l'inaptitude d'une économie à produire des excédents, ce qui peut expliquer que les équipements sont trop sollicités, les pièces détachées manquantes. Cela se traduit par une productivité faible.

La part des dépenses militaires dans le budget de l'Etat constitue un indicateur de vulnérabilité quant à la sécurité ou à la légitimité du nouveau pouvoir institué. A ce titre, les frais d'occupation en Allemagne sont à prendre comme des dépenses militaires forcées pour le territoire où ils sont prélevés. Le Royaume-Uni a conservé un budget militaire conséquent après 1945 du fait de ses colonies, ce qui l'a contraint dans ses autres choix budgétaires. Les indicateurs de santé, pris en termes de variation (exemple : dégradation rapide de la mortalité infantile) peuvent traduire la précarité des dépenses publiques de santé, et par là l'insuffisance de collecte d'impôt, qu'il faut alors analyser. De même, le degré d'ouverture au commerce international, qui reflète l'interdépendance des économies, est à examiner pour ses effets compensateurs ou au contraire aggravants (récession en phase).

A cet état de vulnérabilité peut correspondre un certain type d'aide, plus orientée sur l'urgence, les approvisionnements en nourriture ou en médicaments.

L'importance du contexte et des mentalités. Ainsi l'état des destructions, la longueur et l'intensité du conflit (Barakat, 2005, 11), son issue, sont également déterminant de cet état de vulnérabilité. L'issue du conflit entre protagonistes va produire un contexte plus ou moins propice au développement des activités économiques : qu'il y ait une capitulation sans condition, des vainqueurs et des vaincus ou que le conflit s'achève par un cessez-le-feu et soit imposé de l'extérieur, les clauses des accords de paix ou d'armistice, les réparations qui seront exigées ou non.

Le problème des mentalités, sans doute un des plus difficiles à appréhender et des plus déterminants, découle entre autre de l'issue du conflit. La demande de réparations, légitimes pour les vainqueurs, humiliantes pour les vaincus peut générer un sentiment d'injustice, qu'il soit ressenti par les vainqueurs (réparations estimées insuffisantes) ou les vaincus (réparations exorbitantes). Trouver un juste milieu est difficile sinon impossible. Le plan Marshall a donné à la France ce qu'elle aurait exigé de l'Allemagne ? Sans cela, le scénario du traité de Versailles et de ses conséquences anticipées par Keynes se serait reproduit. Non seulement le Plan a évité que la France ne reste sur ses positions, mais il a permis un changement complet de mentalité pour amorcer la coopération franco-allemande. Ce changement de mentalité a

produit des effets économiques considérables. L'intervention d'un acteur extérieur permettant de surmonter les rancœurs et les rancunes est décisive dans le processus de rétablissement d'une paix durable et dans l'ouverture économique entre deux pays.

Les attentes de la population sont souvent fortes après un conflit et peuvent se traduire par des désillusions qui peuvent dégénérer en colère ou discréditer les institutions en place : grèves, mouvements politiques radicaux, par exemple. Le but du Plan Marshall était aussi de repousser la tentation communiste.

La reconstruction est un processus territorial ou spatial. Le conflit provoque une rupture dans l'intégration économique des territoires. Dans le cas du Plan Marshall, les pays d'Europe occidentale doivent être considérés comme les différentes régions d'un même ensemble économique. Etablir ou rétablir les liens entre elles en développant les échanges permet de redonner de la cohérence à cet ensemble. De même, un pays sortant d'une guerre civile doit retrouver sa cohérence économique.

L'ordre des priorités doit être défini avec soin. Or, dans les contextes post-confliktuels, l'urgence du court terme liée aux problèmes de survie ou d'approvisionnement impose sa logique au détriment du développement à long terme. Il n'y a pas l'urgence puis le développement, il y a l'urgence et le développement, les deux doivent être menés de front. L'aide de la période 1945-1947 (avant le Plan) apparaît à cet égard comme une aide d'abord orientée sur l'urgence. Le Plan a permis de mener les deux en parallèle, comme en témoigne l'analyse des importations et des contrevaleurs.

La définition des secteurs-clés en fonction des besoins locaux (énergie, transports, voies de communication, agriculture ...) est une des premières tâches à effectuer.

La méthode plus que le montant. Comme nous l'avons montré en impliquant les gouvernements des pays aidés, pleinement acteurs du redressement, avec une organisation relativement légère, faisant confiance aux acteurs locaux, à leur capacité d'initiative, dans une démarche consensuelle et coordonnée, appuyée sur un partenariat public-privé. L'approche est globale, notamment au niveau du continent et non plus fragmentée, comme avant 1948. Il y a unicité de conception (unité institutionnelle par différence avec aujourd'hui) et pluralité d'application.

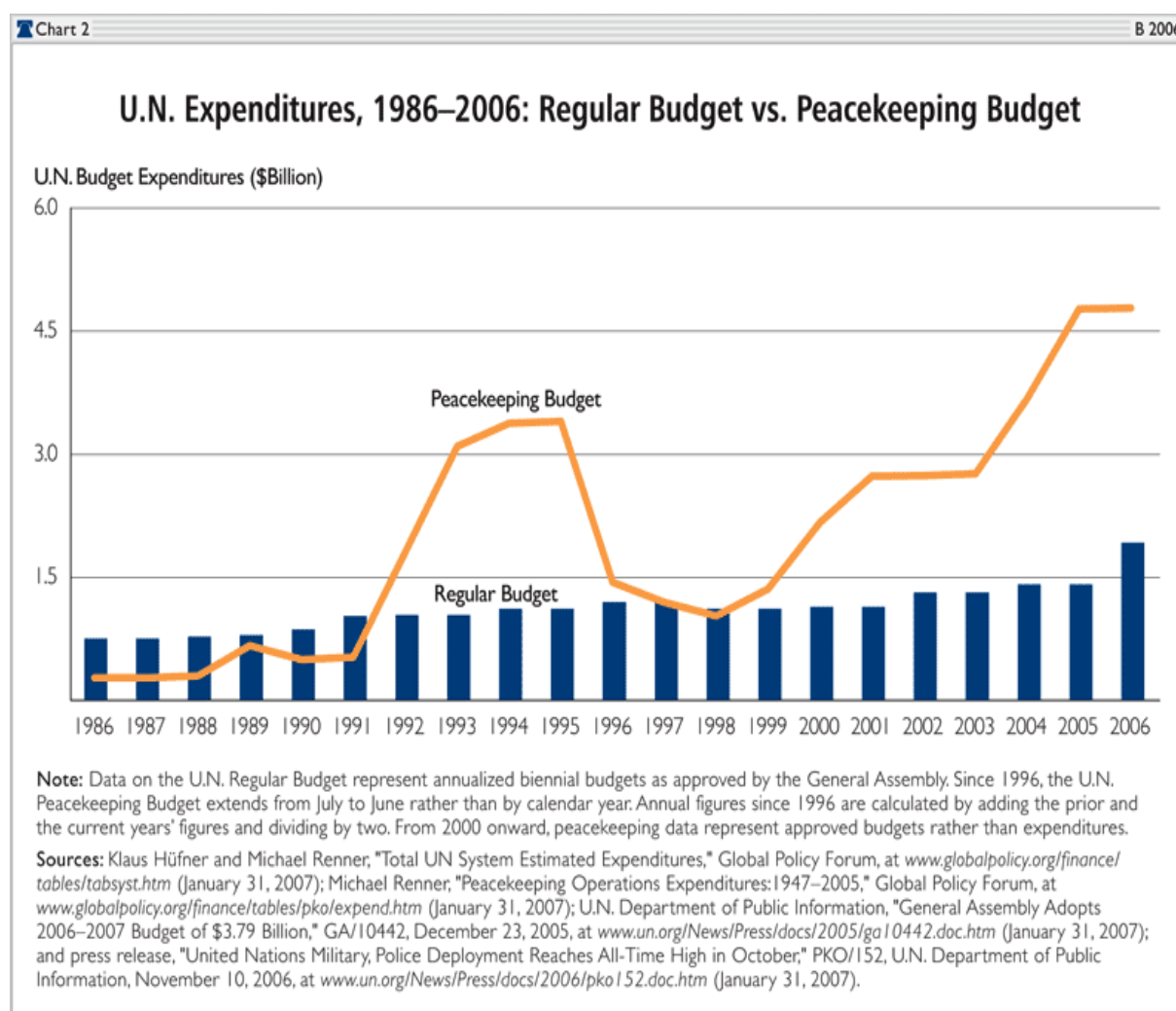
Dans une situation d'insuffisance de l'offre, les goulets d'étranglements sont inéluctables, du fait notamment de l'insuffisance des capacités de transports, du stockage de précaution pour éviter les ruptures d'approvisionnement ou fuir devant l'inflation, la fermeture de marchés étrangers, pour l'approvisionnement comme pour les débouchés et du chômage technique provoquant des ruptures dans une filière ou dans la fourniture d'équipements ou de pièce de rechange d'équipements. Ces caractéristiques sont celles d'un pays industrialisé ayant connu une guerre. Les goulets d'étranglement apparaissent davantage dans les capacités administratives dans les Etats fragiles, en plus de problèmes d'offre qui se posent de façon plus spécifique.

Il serait utile de distinguer entre trois cas de figure à la fin de la seconde Guerre mondiale :

- la désorganisation, dont le fait marquant est une reprise vive, ce qui fut le cas de l'Allemagne (« l'Allemagne pauvre mais pas sous-développé » pour reprendre l'expression d'Abelschauser) et de l'Italie ;
- la destruction, éventuellement combinée à la désorganisation, ce qui fut le cas de l'URSS ;
- et le sous-développement des capacités, fait marquant des PVD, et qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de notre recherche.

Le règlement efficace des conflits et le redressement des économies qui en sortent est toujours particulier, mais il est possible de s'inspirer de l'histoire et de la géographie. La générosité américaine a permis de dépasser les exigences de réparation des pays occupés et de faire en sorte que le fantôme de Versailles ne réapparaisse pas. Dans les conflits récents, la « communauté internationale » peut jouer ce rôle de substitution, surtout dans les conflits où chaque protagoniste sort perdant et rejette la responsabilité du désastre sur les autres. Briser cette dynamique passe notamment par des programmes de reconstruction efficace comme l'a montré le Plan Marshall.

Annexe 2 : Dépenses des Nations Unies : accroissement progressif des dépenses liées au maintien de la paix après la fin de la guerre froide



Source, ONU, 2007

Annexe 3 : Définition du conflit armé par l'UCDP (UCDP/PRIO, 2011)

UCDP defines conflict as: “a contested incompatibility that concerns government and/or territory where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related deaths.”¹⁶¹

The separate elements of the definition are operationalized as follows:

(1) *Use of armed force*: use of arms in order to promote the parties’ general position in the conflict, resulting in deaths.

(1.1) Arms: any material means, e.g. manufactured weapons but also sticks, stones, fire, water etc.

(2) *25 deaths*: A minimum of 25 battle-related deaths per year and per dyad (see Item 3.3 in this definition) in an incompatibility.³

(3) *Party* : A government of a state or any opposition organization or alliance of organizations. UCDP distinguishes between primary and secondary parties. Primary parties are those that form an incompatibility by stating incompatible positions (see Item 5 in this definition). At least one of the primary parties is the government of a state. Secondary parties are states that enter a conflict with troops to actively support one of the primary parties. The secondary party must share the position of the primary party it is supporting in the incompatibility.

(3.1) *Government* : The party controlling the capital of a state.

(3.2) *Opposition organization* : Any non-governmental group of people having announced a name for their group and using armed force to influence the outcome of the stated incompatibility (see Item 5 in this definition). The UCDP only deals with formally organized opposition. The focus is on armed conflict involving consciously conducted and planned political campaigns rather than spontaneous violence.

(3.3) *Dyad* : A dyad consists of two conflicting primary parties. At least one of the primary parties must be the government of a state. In interstate conflicts, both primary parties

¹⁶¹ Pour une discussion plus approfondie sur les définitions, voir <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>.

are state governments¹⁶². In intrastate and extrasystemic conflicts, the non-governmental primary party includes one or more opposition organization(s). A conflict can include more than one dyad. If e.g. a government is opposed by three rebel groups over the same incompatibility, the conflict is made up of three dyads. Note that secondary parties (i.e. intervening states supplying troops to one of the primary parties) do not lead to the formation of additional dyads.

(4) *State*: A state is an internationally recognised sovereign government controlling a specific territory or an internationally unrecognised government controlling a specified territory whose sovereignty is not disputed by another internationally recognized sovereign government previously controlling the same territory. See Section 4 for details on the sample of countries covered by this definition.

(5) *Incompatibility concerning government or territory* : The incompatibility, as stated by the parties, must concern government and/or territory.

(5.1) *Incompatibility* : The stated general incompatible positions.

(5.2) *Incompatibility concerning government* : Incompatibility concerning type of political system, the replacement of the central government, or the change of its composition.

(5.3) *Incompatibility concerning territory* : Incompatibility concerning the status of a territory, e.g. the change of the state in control of a certain territory (interstate conflict), secession or autonomy (internal conflict).

Source : UCDP/PRIO, 2011.

¹⁶² With three exceptions, the primary parties in interstate conflicts consist of only one actor on each side (and thus only constitute one dyad).

Annexe 4

Intensité des conflits. Baromètre des conflits du HIIK (version 2003)

State of Violence	Intensity Group	Level of Intensity	Name of Intensity	Definition
non-violent	low	1	Latent Conflict	A positional difference over definable values of national meaning is considered to be a latent conflict if respective demands are articulated by one of the parties and perceived by the other as such.
		2	Manifest Conflict	A manifest conflict includes the use of measures that are located in the preliminary stage to violent force. This includes for example verbal pressure, threatening explicitly with violence, or the imposition of economic sanctions.
violent	medium	3	Crisis	A crisis is a tense situation in which at least one of the parties uses violent force in sporadic incidents.
	high	4	Severe Crisis	A conflict is considered to be a severe crisis if violent force is repeatedly used in an organized way.
		5	War	A war is a type of violent conflict in which violent force is used with a certain continuity in an organized and systematic way. The conflict parties exercise extensive measures, depending on the situation. The extent of destruction is massive and of long duration.

Consultable sur site : http://www.hiik.de/en/methodik/methodik_ab_2003.html

Consulté le 12 juillet 2011

**Annexe 5 : Sélection des conflits d'intensité 2 après 1990 (guerres) et
recoupement avec la liste des opérations de maintien de la paix de
l'ONU (44 conflits)**

Code UCDP	Pays ou dyades de conflit d'intensité 2 après 1990	Interventions des Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix, d'assistance ou d'administration provisoire
10 20 23 62 67 70 72 78 86	Philippines/CPP puis HUK Inde / Pakistan (Cachemire) Myanmar / KNUP puis KNU(Karen) Irak / Coalition Myanmar/MTA puis SSA-S (Shan) Ethiopie / EPRDF Nepal / CPN-M Ethiopie / EPLF RDC / RCD,RCD-ML	UNMOGIP (Observation) UNAMI (assistance) MONUC (99-10) MONUSCO (10-) ONUB (04-06) UNASOG (94, obs.)
90 91 92 95 103	Burundi/CNDD-NDD, Palipehutu-FNL Tchad Colombie Pérou/MRTA, Sentier Lumineux Cambodge	UNAMIC (91-92) UNTAC (92-93) Adm. prov
112 113 118 131	Philippines/ASG, MILF Soudan/NRF, SLM/A, SLM/A-MM Ouganda Angola	UNMIS (05-) UNAMID (07-) UNAVEM I (89-91), II (91-95), III (95-97); MONUA (97-99, obs.) ONUMOZ (92-94)
136 137 141	Mozambique Afghanistan Somalie	UNAMA UNOSOM I(92-93), II (93-95)
146	Libéria	UNOMIL (93-97, obs.) UNMIL (03-)
156 157 159 169 176 179	Inde/Sikh Sri Lanka / LTTE Turquie/PKK Inde/Cachemire Irak/Koweït Rwanda/FPR puis FDLR	UNOMUR ((93-94) obs.Oug.UNAMIR (93-96, Ass.)
187	Sierra Leone	UNOMSIL (98-99, obs.) UNAMSIL (99-05)
190 191	Serbie (Youg)/Croatie (91) Algérie	UNPROFOR (92-95)

193	Azerbaïdjan (Nagorny-Karabakh)	UNPROFOR (92-95), UNMBIH ((95-02) UNMOT (94-00, obs.) UNPROFOR (92-95) UNMBIH ((95-02)
194	Bosnie-H/RS	
200	Tadjikistan	
203	Bosnie H. /Croates	
206	Russie / Tchétchénie (94-96, 99)	UNMEE (00-08) UNMIK (99- ;adm)
209	Pakistan/TTP	
214	Congo	
215	Erythrée/Ethiopie	
218	Serbie/UCK (Kosovo)	UNTAET (99-02; adm) UNMISSET (02-05;ass) UNMIT (06-)
224	États-Unis/Al Qaïda	
226	Irak/Coalition	
134	TIMOR	

Tableau : auteur

Source: Armed Data Conflict, V4 2011. Conflits d'intensité 2 après 1990 (guerres) et ONU (2012)

Le tableau recense 44 conflits dont plusieurs concernent un seul pays et peuvent être traités par une seule intervention de l'ONU. Par exemple, l'UNPROFOR est déployée pour le conflit en Bosnie-Herzégovine qui concerne à la fois le conflit avec la Croatie et le conflit avec la Serbie. D'autres pays voient se déployer plusieurs missions de l'ONU. Au total, 22 pays parmi les 44 ont connu au moins une mission d'intervention de l'ONU.

Annexes 6 : Mesure des dépenses de défense et de leur impact sur la croissance économique dans les conflits passés aux Etats-Unis

Guerre	Stimulus économique des dépenses de défense		
	période	Accroissement des dépenses de défense en % du PIB	Croissance PIB réel sur la période (%)
2 ^e Guerre mondiale	1939-1941	9,7	26,7
Avant Pearl Harbor	1939-1944	41,4	69,1
Sur 5 ans			
Guerre de Corée (1)	1950 :3 à 1951 :3	8,0	10,5
Guerre du Vietnam	1965 :3 à 1967 :1	1,9	9,7
1 ^{ère} Guerre du Golfe	1990 :3 à 1991 :1	0,3	- 1,3

(1) « 1950 : 3 » signifie 3^{ème} trimestre de l'année 1950

Source : traduit de Department of Commerce, *National Income and Product Accounts*, disponible sur www.bea.gov

Annexe 7

Evaluation conjointe des Nations-Unies, de la Banque mondiale et de l'Autorité Provisoire de la Coalition (CPA) présentant trois approches de la reconstruction de l'Irak entre 2004 et 2007 (en millions de dollars)

	Approach 1: Fully Fund Immediate (2004) and Medium- Term (2005-2007) Needs as Reported by the World Bank and CPA	Approach 2: Fund Only Immediate Needs as Reported by the World Bank and CPA	Approach 3: Fund Immediate Needs and Some Medium- Term Needs as Reported by the World Bank and CPA
Sectors Assessed Directly by the United Nations and World Bank			
Electricity	12,122	2,377	6,131 to 8,131
Water and sanitation	6,842	1,881	4,993 to 5,898
Education	4,805	1,005	2,165 to 2,921
Agriculture	3,027	1,230	1,979 to 2,791
Transportation	2,030	574	731 to 1,060
Housing and urban management	1,831	535	1,267 to 1,377
Health	1,600	500	900 to 1,600
Private-sector development and rapid-employment programs	1,562	551	684 to 1,184
Telecommunications	1,379	469	590 to 690
Local administration and civil society	387	99	152 to 175
Mine clearing	234	80	234
Subtotal	35,819 (a)	9,301 (b)	19,826 to 26,061 (b)
Sectors Assessed by the CPA and Provided to the United			

Nations and World Bank (c)			
Oil	8,000	2,000	8,000
Security, police, and justice	5,000	5,000	5,000
Environment	3,500	500	500
Culture	940	140	140
Human rights	800	200	200
Science and technology	400	100	100
Religious affairs	300	100	100
Youth and sport	300	100	100
Foreign affairs	200	100	100
Subtotal	19,440	8,240	14,240
Total Costs	55,259	17,541	34,066 to 40,301

Source: Congressional Budget Office (Paying for Iraq's Reconstruction, 2004, p 16), basé sur les données de l'évaluation conjointe des besoins par Nations-Unies/Banque mondiale/CPA (Octobre 2003).

Note: CPA = Coalition Provisional Authority.

(a). Excludes \$1.8 billion required for operation and maintenance of many of the facilities in these sectors between 2004 and 2007.

(b). Exclut les dépenses opérationnelles et de maintenance.

(c). Les estimations de ces secteurs ont été fournies à la Banque mondiale par la CPA. La Banque n'a pas produit d'évaluation indépendante. L'estimation pour la culture est basée sur le calcul de l'UNESCO.

Annexe 8 : Méthodologie d'évaluation pour le logement

IMG

ASSESSMENT METHODOLOGY FOR HOUSING

Preliminary assessment of damage and cost of total rehabilitation / recommended living standards

EC Damage Assessment

July 1999

GRADES	MAIN BUILDING ELEMENTS AGAINST GRADES OF DAMAGE								DAMAGE% / COSTS			CATEGORY
	Walls & Floor Structure Reinforced concrete columns / beams / floor slab, external walls, plaster & painting		Internal Construction Wall & floor finishings, WC / shower, water & electrical installations		Roof Complete structure, gables, full roof cover, insulations, chimney & flashings		Windows and Doors Door and windows including frames, glazing & iron mongery		Actual Damage %	Total Rehabilitation EUR	Recomm. Living Standard EUR	
1	No damage caused by war activities	0%	No damage caused by war activities	0%	No visible damage to roof	0%	No damage to frames or glass	0%	5%	750	800	I
	W.: None		W.: None		W.: None		W.: None		10%	1,500	975	
2	Slight external war traces	1%	Damage due to lack of maintenance	5%	Some tiles missing or damaged	2%	Some broken glass, frames intact	3%	15%	2,250	1,463	II
	War traces to be patched & painted		W.: Maintenance work and decoration		W.: Replace damaged roof tiles		W.: Glazing works		20%	3,000	1,950	
3	External war traces	2%	Misuse of facility due to over- crowding, slight war damage internally	7%	Some minor damage by shells	4%	Minor damage to frames, broken glass	4%	25%	3,750	2,438	II
	W.: Numerous patching & painting work required to erase traces of war		W.: Small repair to water & electricity, decoration work to walls		W.: Repair minor damage to roof cover and damaged flashings, gutters and downpipes		W.: Repair frames, fit glass, repair existing iron mongery		30%	4,500	2,925	
4	Mortar & shell perforations	4%	War damage reaches internal spaces	12%	Damage by large shells	5%	Frames damaged, glazing missing	5%	35%	5,250	3,413	III
	W.: Perforations require to be filled by mason, patch externally and paint		W.: Some repair to water & electricity, some new floors, decoration work to walls		W.: Requires repair to roof cover support and replacement of damaged or missing tiles		W.: Repair frames, fit glass, repair existing iron mongery		40%	6,000	3,900	
5	Extensive shell perforations, facility only partially habitable	5%	Extensive damage to internal spaces by shells and misuse / overcrowding	15%	Roof structure damaged by shells but rigid, roof cover partially damaged or missing	7%	Damaged frames, some missing, broken glass, missing iron mongery	6%	45%	6,750	4,388	III
	W.: Perforations require to be filled by mason to make house habitable, patch externally/paint		W.: Repair of internal surfaces, some new floors, some repair of water & electricity facilities		W.: Localised repair to roof structure, replacement of missing or damaged roof covering material		W.: Repair damaged frames, replace missing ones, fit iron mongery were required, glaze		50%	7,500	4,875	
6	Extensive war damage particularly through infiltration of rain	6%	War damage by shells and / or looting of building material	20%	Damaged roof structure but rigid with members missing, roof cover broken/missing, rain comes in	9%	Window and Door frames damaged or missing, glass and iron mongery missing	7%	55%	8,250	5,363	IV
	W.: Requires extensive masonry repair, plastering & painting		W.: Repair of internal surfaces, floors, refitting of water & electricity		W.: Repair to roof structure, replace missing roof cover, check chimney		W.: Repair frames, fit glass, repair and / or fit iron mongery		60%	9,000	5,850	
7	Extensive war damage with some structural damage, damage due to rain infiltration	8%	Extensive damage through the fire	25%	Roof structure damaged, maybe partly burnt with some structural parts missing. No roof cover	10%	Window and Door frames partially looted or damaged beyond repair	8%	65%	9,750	6,338	IV
	W.: Some repair to structural elements, extensive wall repair to be habitable		W.: Extensive repair to walls, floors, water & electricity installations		W.: Repair structural roof parts, new roof cover, thermo- and hydro-insulation, check chimney		W.: Refit new frames were required, fix damaged ones and glazing, fit iron mongery		70%	10,500	6,338	
8	Partially destroyed and rain infiltration	9%	Partially destroyed and fire	31%	Roof burnt, structure partially visible	12%	All window and door frames looted damaged beyond repair	9%	75%	11,250	7,313	IV
	W.: Requires partially new walling, slab between floors, structural elements		W.: Extensive repair to walls, floors, water & electricity installations and decoration work		W.: New roof structure, gables, roof cover, thermo- and hydro-insulation, check chimney		W.: Refit new frames and glazing		80%	12,000	7,800	
9	Heavily destroyed, uninhabitable	10%	Heavily destroyed interior	35%	Burnt - destroyed roof structure	15%	Destroyed or none existent	10%	85%	12,750	8,288	IV
	W.: Requires several new external walls / structural elements		W.: Requires complete interior: walls, doors, floor & wall finishings, all electrical and sanitary installations		W.: New roof structure, gables, roof cover, thermo- and hydro-insulation and chimney		W.: Requires new window and door frames, new glazing, iron mongery		90%	13,500	8,775	
10	Total damage % between 70 - 100. The building has very severe damage from either shelling, rain, frost, looting - or a combination - or all. Often not repairable. The cost related to the highest damage percentages usually relates to the building new struc								95%	14,250	9,263	IV
									100%	15,000	9,750	
ACTION:	A. For each of the four main building elements, find description / grade of damage which is the nearest to the damage visually assessed at the building: Item 'W' below the description roughly define Works to be required.											
	B. The percentage related to each identified grade / description for each main building element to be added to get Actual Damage %											
	C. The Actual Damage % to be related to estimated cost for Total Rehabilitation / Recommended Living Standards											
									App. cost for a dwelling of 75 m²		The amount is app. 65% of total rehab.	

ACTION:

A. For each of the four main building elements, find description / grade of damage which is the nearest to the damage visually assessed at the building: Item 'W' below the description roughly define Works to be required.

B. The percentage related to each identified grade / description for each main building element to be added to get **Actual Damage %**

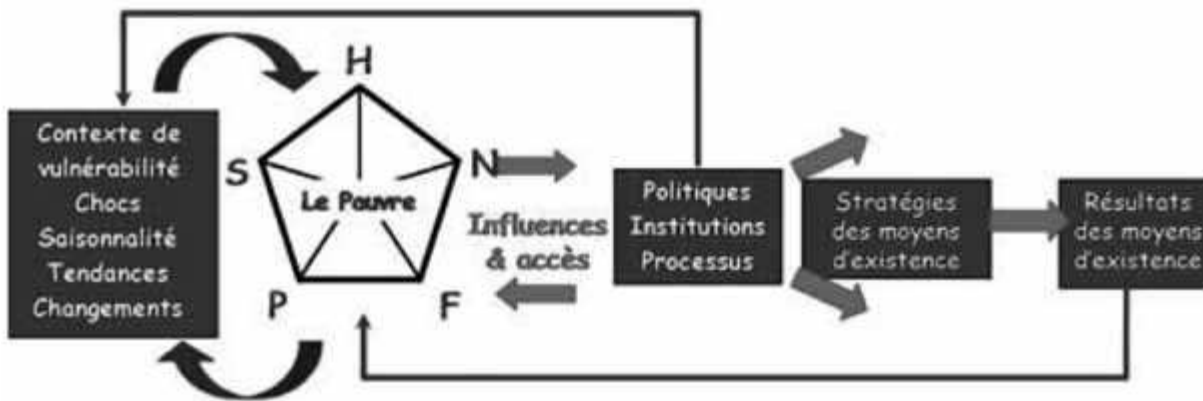
C. The **Actual Damage %** to be related to estimated cost for Total Rehabilitation / **Recommended Living Standards**

Annexe 9 : Coûts estimés des destructions sur le logement et les infrastructures locales par municipalité, au Kosovo

Municipality Serbian	Municipality Albanien	GRAND TOTAL (kEUR)	HOUSING		EDUCATION		HEALTH		ELECTRICITY		WATER	
			Total (kEUR)	% of Grand Total	Total (kEUR)	% of Grand Total	Total (kEUR)	% of Grand Total	Total (kEUR)	% of Grand Total	Total (kEUR)	% of Grand Total
Decani	Deqani	71,712	69,598	97.05%	1,080	1.51%	184	0.26%	475	0.66%	375	0.52%
Djakovica	Gjakovë	49,265	46,948	95.30%	1,232	2.50%	321	0.65%	519	1.05%	245	0.50%
Glogovac	Glogovc	66,933	64,290	96.05%	1,226	1.83%	278	0.42%	679	1.01%	460	0.69%
Gnjilane	Gjilan	30,313	29,291	96.63%	542	1.79%	187	0.62%	188	0.62%	105	0.35%
Gora	Gora	33	33	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Istok	Istog	55,188	54,348	98.48%	234	0.42%	52	0.09%	334	0.61%	220	0.40%
Kos. Kamenica	Kamenica e Kosovës	7,387	7,198	97.44%	122	1.65%	30	0.41%	12	0.16%	25	0.34%
Kacanik	Kaçaniku	29,933	28,933	96.66%	520	1.74%	80	0.27%	315	1.05%	85	0.28%
Klina	Klinë	83,966	81,201	96.71%	1,340	1.60%	296	0.35%	879	1.05%	250	0.30%
Kosovo Polje	Fushë Kosovë	39,198	38,683	98.69%	288	0.73%	40	0.10%	77	0.20%	110	0.28%
Leposavic	Leposaviç	0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
Lipljan	Lipljan	20,393	19,532	95.78%	588	2.88%	50	0.25%	143	0.70%	80	0.39%
Mitrovica	Mitrovica e Kosovës	67,902	65,639	96.67%	1,380	2.03%	170	0.25%	548	0.81%	165	0.24%
Novo Brdo	Kodër e Re	1,227	1,148	93.56%	54	4.40%	10	0.81%	0	0.00%	15	1.22%
Obilic	Obiliç	19,319	18,701	96.80%	314	1.63%	74	0.38%	180	0.93%	50	0.26%
Orahovac	Rahovec	49,705	47,475	95.51%	1,394	2.80%	235	0.47%	456	0.92%	145	0.29%
Pec	Pejë	138,316	134,950	97.57%	1,464	1.06%	368	0.27%	844	0.61%	690	0.50%
Podujevo	Podujevë	78,766	76,133	96.66%	1,316	1.67%	187	0.24%	895	1.14%	235	0.30%
Pristina	Prishtinë	30,860	29,258	94.81%	1,046	3.39%	219	0.71%	192	0.62%	145	0.47%
Prizren	Prizren	31,158	28,979	93.01%	1,342	4.31%	287	0.92%	430	1.38%	120	0.39%
Srbica	Skenderaj	87,355	84,941	97.24%	1,190	1.36%	175	0.20%	679	0.78%	370	0.42%
Stimlje	Shtime	12,805	12,260	95.74%	308	2.41%	15	0.12%	137	1.07%	85	0.66%
Strpce	Shtërpce	5,583	5,358	95.97%	60	1.07%	0	0.00%	135	2.42%	30	0.54%
Suva Reka	Suka Rekë	64,457	62,066	96.29%	1,134	1.76%	274	0.43%	608	0.94%	375	0.58%
Urosvac	Ferizaj	11,248	10,620	94.42%	346	3.08%	87	0.77%	155	1.38%	40	0.36%
Vitina	Vitinë	12,658	12,138	95.89%	334	2.64%	20	0.16%	66	0.52%	100	0.79%
Vucitrn	Vushtri	88,404	85,869	97.13%	1,158	1.31%	340	0.38%	687	0.78%	350	0.40%
Zubin Potok	Zubin Potok	2,090	1,935	92.58%	100	4.78%	30	1.44%	15	0.72%	10	0.48%
Zvecan	Zveçan	930	818	87.96%	112	12.04%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Kosovo Total*		1,157,104	1,118,343	96.65%	20,224	1.75%	4,009	0.35%	9,648	0.83%	4,880	0.42%

Source : European Commission et International Management Group (1999), *Emergency Assessment of Damaged Housing and Local/Village Infrastructure in Kosovo*, juillet, European Commission, Bruxelles, 73 p. disponible sur www.img-int.org. P 20

Annexe 10. Deux présentations simplifiées de l'approche en termes de moyens d'existence (*livelihood approach*)

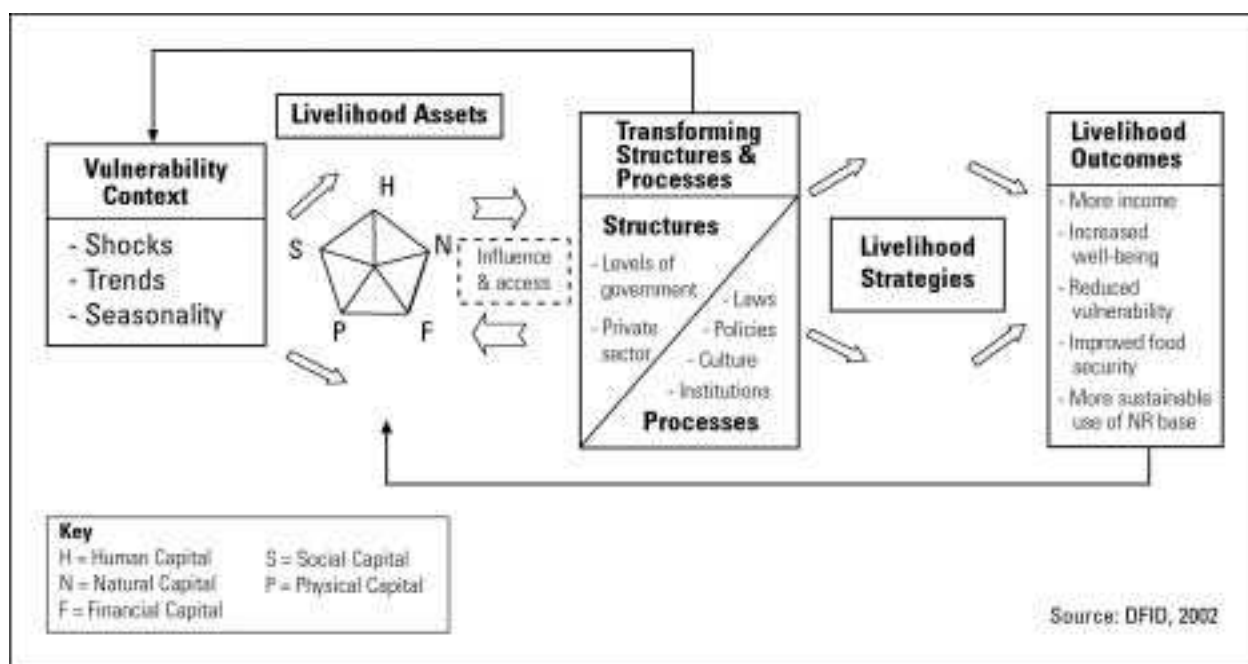


Source : www.ifad.org

- 1) Le « pauvre » dispose de cinq types d'actifs (humain, naturel, financier, physique et social),
- 2) pour accéder et influencer les politiques et les institutions, qui influence la possibilité de disposer de des actifs,
- 3) pour élaborer des stratégies (réaction/adaptation) lui permettant d'accéder à
- 4) des moyens d'existence, ce qui renforce ou fragilise ses actifs.

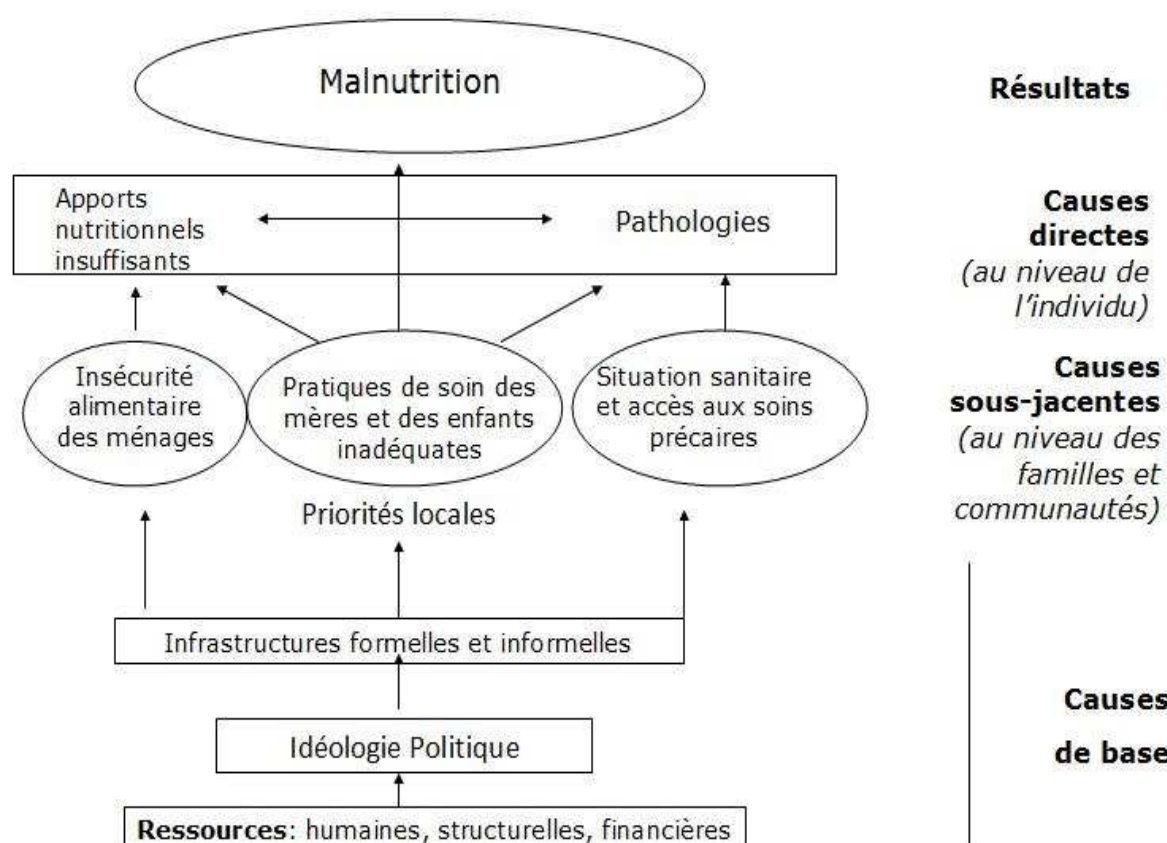
Un contexte de vulnérabilité, influencé par les politiques et les institutions, va présenter des opportunités ou des risques auxquels « le pauvre » pourra répondre en fonction des actifs qu'il détient.

Cette approche est une simplification du schéma suivant du DFID britannique :



Annexe 11 : Le cadre conceptuel de la malnutrition selon l'ONG URD, repris de l'UNICEF.

Le Cadre Conceptuel de la Malnutrition (adapté de UNICEF, 1992)



Source : Dufour Charlotte, 2009, "Crises et vulnérabilité", in *Humanitaire en mouvement*, avril, Urgence, Réhabilitation-Développement, Plaisians, p 7-10.

Annexe 12 : Liste des organisations travaillant dans le secteur des mines dressée par le PNUD (2012)

Fourteen UN department, agencies, programmes and funds play a role in mine-action programs in 30 countries and three territories. A policy developed jointly by these institutions (Mine Action and Effective Coordination: the United Nations Inter-Agency Policy) guides the division of labor within the United Nations. Much of the actual work, such as demining and mine-risk education, is carried out by nongovernmental organizations. But commercial contractors and, in some situations, militaries, also provide humanitarian mine-action services. In addition, a variety of intergovernmental, international and regional organizations, as well as international financial institutions, also support mine action by funding operations or providing services to individuals and communities affected by landmines and explosive remnants of war.

E-Mine Organizations: Academic/Research Institutions (8 organisations)

Center for International Stabilization and Recovery
Cranfield Mine Action (CMA)
Hazard Management Solutions Ltd.
Humanitarian demining training center of western Africa
Swedish Rescue Services Agency
Swiss Federal Institute of Technology Zurich
Verification Research, Training and Information Centre
United Nations Mine Action

Fourteen United Nations departments, programmes, agencies and funds

UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO)
United Nations Mine Action Service (UNMAS)
United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA)
United Nations Development Programme (UNDP)
United Nations Children's Fund (UNICEF)
United Nations Office for Project Services (UNOPS)
Food and Agricultural Organisation:
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI)
UN High Commissioner for Human Rights
the United Nations High Commissioner for Refugees:
World Food Programme:
World Health Organisation (Injuries and Violence Prevention Department)
World Bank

E-Mine Organizations: Commercial companies (22 organisations)

BACTEC International Limited
Countermine Technologies AB
DOK-ING d.o.o.
EOD Solutions Limited
EOD Technology, Inc.
Explosive Capabilities Limited
G4S Ordnance Management (ArmorGroup Mine Action)

GEOMINES S.A.S
GERBERA
Industriepark Spreewerk Lubben GmbH
Korean Mine Action Group Global
MineTech International
NAMMO
Olive Group
QSI Consulting
Rheinmetall DeTec AG
Ronco Corporation
Saab Bofors Dynamics Switzerland Ltd
Sandia National Laboratories
Swiss Ammunition Enterprise Corporation
The Development Initiative Limited
Ukroboronservice SC

E-Mine Organizations: NGOs (45 org.)

Accelerated Demining Programme
Actiongroup Landmine.de (Aktionsbündnis Landmine.de)
Adopt-A-Minefield (United Nations Association of the USA)
Association for Aid and Relief, Japan
Canadian Landmine Foundation
CARE International
Catholic Relief Services/Vietnam
Clear Path International
Cleared Ground Demining
DanChurchAid
Danish Demining Group
Genesis Project
Geneva Call
Handicap International (Belgium)
Handicap International (France)
Handicap International (Switzerland)
Help
International Campaign to Ban Landmines
International Mine Initiative
Intersos - Humanitarian Aid Organization
Landmine Action
Landmine Disability Support
Landmine Survivors Network
Medico International
Mine Clearance Planning Agency
Mines Action Canada
Mines Advisory Group
Mines Awareness Trust
Monitoring Evaluation and Training Agency
Norwegian People's Aid
Prosthetics Outreach Foundation
Relief Azerbaijan
Response International
Save the Children Sweden (Rädda Barden)
Standing Tall Australia
Sudan Integrated Mine Action Service
Survey Action Center

Swiss Foundation for Mine Action
The Association of Volunteers in International Service, USA
The HALO Trust
The Landmines Resource Center for Lebanon
Veterans for America
Vietnam Assistance for the Handicapped
VMA-KUKESI
World Rehabilitation Fund

E-Mine Organizations: International Organisations (6)

Geneva International Centre for Humanitarian Demining
International Committee of the Red Cross
International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance
Organization of American States
Sustainable Use Parliamentarians

Source : www.undp.org/cpr, dernière consultation le 12 avril 2012

Annexe 13 : Population vivant sous le seuil de pauvreté de 1,25 \$ par jour, enquêtes de la Banque mondiale

Country	Year	Data type	Pov.line (PPP\$/mo)	Mean (\$)	Headcount (%)	Pov. gap (%)	Squared pov. gap	Watts index	Gini index	MLD index	Population (mil.)	Survey year
Afghanistan**	2007.5	C	38.00	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	27.82	0.13	31.62	2007.5
Angola	2000	C	38.00	62.92	54.31	29.94	20.52	0.59	58.64	0.70	13.93	2000
Bosnia and Herzegovina	2007	C	38.00	474.56	0.04	0.02	0.02	0.00	36.21	0.22	3.78	2007
Bosnia and Herzegovina	2004	C	38.00	428.70	0.10	0.06	0.06	0.00	35.78	0.21	3.78	2004
Bosnia and Herzegovina	2001	C	38.00	352.46	0.13	0.11	0.21	n/a	28.03	0.14	3.75	2001
Cambodia	2008	C	38.00	78.11	22.75	4.87	1.48	0.06	37.85	0.24	13.82	2008
Cambodia	2007	C	38.00	78.13	32.23	7.68	2.38	0.10	44.37	0.33	13.67	2007
Cambodia	2004	C	38.00	67.06	37.69	10.20	3.60	0.13	41.85	0.29	13.19	2004
Cambodia	1994	C	38.00	56.54	44.50	11.95	4.29	0.15	38.28	0.25	10.86	1994
Congo, Dem. Rep.	2005.5	C	38.00	21.74	87.72	52.76	36.02	0.96	44.43	0.33	57.42	2005.5
Iraq	2006.8	C	38.00	109.33	2.82	0.42	0.12	0.00	30.86	0.16	28.43	2006.8
Liberia	2007	C	38.00	27.14	83.76	40.90	24.14	0.67	38.16	0.25	3.48	2007
Mozambique	2007.5	C	38.00	46.53	59.58	25.13	13.69	0.39	45.66	0.36	21.81	2007.5
Mozambique	2002.5	C	38.00	36.58	74.69	35.40	20.48	0.56	47.11	0.39	19.20	2002.5
Mozambique	1996.2	C	38.00	30.00	80.59	41.16	25.05	0.68	44.49	0.35	16.41	1996.2
Rwanda	2010.8	C	38.00	50.15	63.17	26.64	14.04	0.39	50.82	0.45	10.62	2010.8
Rwanda	2005.8	C	38.00	42.28	72.10	34.82	20.47	0.55	53.09	0.50	9.20	2005.8
Rwanda	2000	C	38.00	38.64	74.56	36.85	22.00	0.59	51.51	0.47	8.10	2000
Rwanda	1984.5	C	38.00	38.88	63.33	19.71	7.87	0.26	28.90	0.14	5.86	1984.5
Sierra Leone	2003	C	38.00	51.20	53.37	20.30	9.82	0.29	42.52	0.30	4.73	2003
Sierra Leone	1989.5	C	38.00	44.53	62.79	44.81	37.38	n/a	n/a	n/a	3.93	1989.5
Sudan	2009	C	38.00	81.58	19.80	5.46	2.22	0.07	35.29	0.21	42.48	2009
Timor-Leste	2007	C	38.00	55.41	37.44	8.88	2.91	0.11	31.93	0.17	1.06	2007
Timor-Leste	2001	C	38.00	49.18	52.94	19.13	8.90	0.27	39.52	0.26	0.85	2001

Source : PovcalNet, the on-line tool for poverty measurement developed by the Development Research Group of the World Bank,

<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>

Annexe 14 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris : évaluation de l'OCDE

Indicateurs	Objectifs-cibles pour 2010
1 Stratégies de développement Opérationnelles	Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	La moitié des pays partenaires progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales).
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).
4 Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Dans les pays partenaires qui affichent un score de 5 ou plus sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (voir l'indicateur 2a). Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Dans les pays partenaires qui affichent un score compris entre 3.5 et 4.5 sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (voir l'indicateur 2a).
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires. Dans les pays partenaires qui affichent le score A sur l'échelle de performance des systèmes de passation des marchés (voir l'indicateur 2b). Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires. Dans les pays partenaires qui affichent le score B sur l'échelle de performance des systèmes de passation des marchés (voir l'indicateur 2b).
6 Renforcer les capacités en évitant les unités parallèles de mise en œuvre de projets	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.

7 L'aide est davantage prévisible	Réduire l'écart de moitié - Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.
8 L'aide est non liée	Poursuivre les progrès.
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes
10a Missions sur le terrain effectuées conjointement	40 % des missions des donateurs sur le terrain sont effectuées Conjointement
10b Travaux analytiques par pays effectués conjointement	66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement
11 Cadres orientés vers les résultats	Réduire l'écart d'un tiers – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.
12 Responsabilité mutuelle	Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles.

Extrait de OCDE, 2011, *Efficacité de l'aide 2005-2010, Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris*, OCDE, Paris, p. 211, 212.

Annexe 15 : Construction d'un indicateur de traumatisme lié au conflit et de son atténuation dans le temps

Nous pensons que le retour des populations réfugiées et déplacées est un bon indicateur de l'atténuation des conséquences traumatisantes du conflit. Mais il est possible de construire un autre indicateur.

Le traumatisme est fortement proportionnel à la durée et à l'intensité du conflit et son atténuation est en relation avec son éloignement, à mesure que le temps passe et que le conflit diminue d'intensité. Dans la totalité des pays étudiés dans notre base de données, le conflit ne passe pas d'une intensité de 5 à 0 au moment de la fin de l'état de guerre. Des tensions persistent dans les sociétés « post-confliktuelles ». Plus les années qui s'écoulent seront dépourvues de tensions, plus le sentiment de paix se renforcera. Le baromètre HIIK, échelonné de 1 à 5 par année, peut permettre d'établir cette mesure contrairement aux indicateurs des bases de données () ADC ou COW par exemple.

Notre indicateur d'atténuation se construit par la différence entre :

- le traumatisme lié au conflit, égal à la somme de l'intensité de chaque année de conflit mesuré par le baromètre des conflits du HIIK (en général 5 par année de conflit),
- et, pour chaque année écoulée depuis la fin du conflit, la différence entre l'intensité maximale (5) et le score HIIK obtenu. En inversant l'indicateur, on mesure en fait l' « intensité de la paix » : plus l'indicateur va vers zéro, plus on se rapproche de la paix.

Soit la formule :

$$\frac{\sum_{n=1}^{fin\ du\ conflit} h_{iik}_n - \sum_{t=1}^{années\ depuis\ la\ fin\ du\ conflit} [5 - h_{iik}_t]}{\sum_{n=1}^{fin\ du\ conflit} h_{iik}_n}$$

Ainsi , pour un conflit ayant duré trois ans d'intensité 5 pendant sa durée, auquel succède une période de paix de cinq ans d'intensité 3, puis 3, 2, 2 et 1, on aura un traumatisme de 15 qui diminuera progressivement en fonction de la table suivante :

tableau : Atténuation du traumatisme pour un conflit de trois ans et sur une période d'après-guerre de cinq ans

Années	1 (conflit)	2 (conflit)	3 (conflit)	4 (post- conflit)	5	6	7	8
Score HIIK	5	5	5	3	2	2	1	0
Traumatisme	5	10	15					
Atténuation par an				5-3= 2	5-3=2	5-2=3	5-2=3	5-1=4
Total (cumul)			15	15-2=13	11	8	5	1
En %			100	86,7	73,3	53,3	33,3	6,7

Source : auteur

L'atténuation peut alors s'exprimer en pourcentage du traumatisme subi (ici pour l'année 4, dernière ligne : $13/15 = 86,7\%$).

Cet indicateur est à notre avis plus pertinent que ceux qui ont été construits pour prendre en compte dans la survenance des guerres civiles, la proximité de la dernière guerre : un pays ayant connu une guerre civile présente plus de risques d'y retomber qu'un pays n'en ayant pas connue. Le problème de ces indicateurs, tels que présentés dans l'étude de Kauffmann (2006, p 259), qui se réfère aux modèles de Collier (2001), Calipel et al. (1994), Hegre et al. (2001) notamment, est qu'ils ne prennent en compte que le temps écoulé depuis le dernier conflit et non celui qu'a duré ce conflit, ni son intensité. Bien qu'ils utilisent tous des outils statistiques sophistiqués (modèle de Cox pour Hegre, modèle GLM Poisson pour Kauffmann), la pertinence de leur résultat s'en trouve nécessairement limitée.

On pourrait objecter que plus un conflit a duré longtemps et a été meurtrier, plus il a développé dans la société une aversion au conflit, et, par conséquent, plus cela diminuerait les chances de résurgence du conflit. Cette considération est valable pour les populations civiles, elle ne l'est pas, de l'avis même des auteurs précités, pour certains des rebelles, insurgés et combattants qui peuvent avoir intérêt à la poursuite du conflit (voir chapitre 6, § 2.1.) et du fait que la violence est devenue un mode courant de règlement des tensions dans une société traversée par de longues années de guerre.

Le problème de l'indicateur que nous présentons est qu'il n'est pas calculable pour la plupart des conflits du fait que le baromètre des conflits du HIIK n'est pas disponible avant 1995 et que onze des quatorze conflits de notre base de données remontent avant cette date.

Néanmoins, cet indicateur peut être conservé pour des travaux ultérieurs, soit en cas de reconstitution des indicateurs sur les années antérieures, soit pour les conflits après 1995.

Annexe 16 : Configuration du dispositif de mise en œuvre des programmes :

Représentation simplifiée

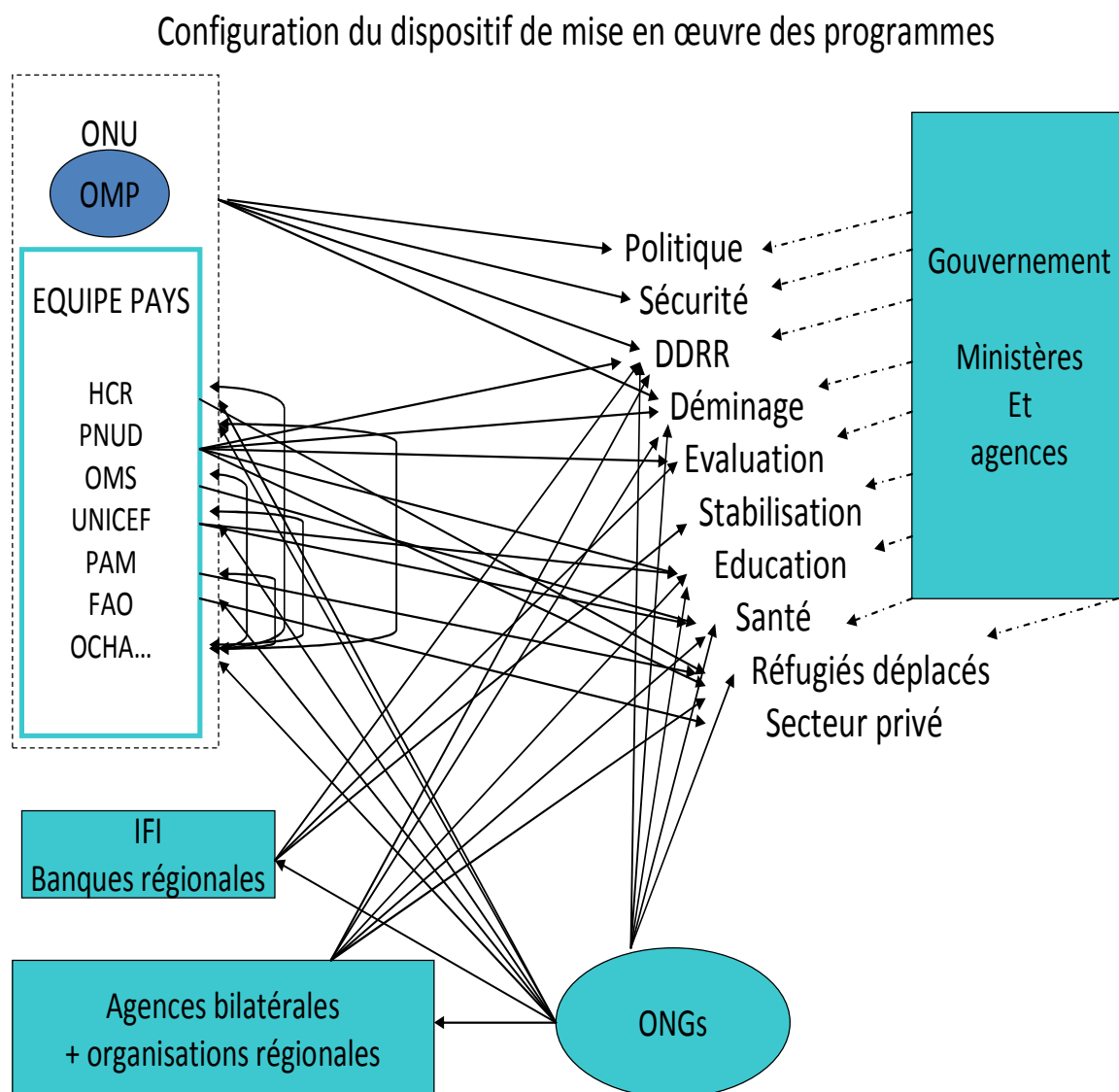


Schéma : auteur

Annexe 17 : Présentation critique du modèle de Djankov et Reynal-Querol (2007)

Parmi les modèles récents, Djankov et Reynal-Querol (2007) proposent un modèle sur l'analyse des causes des guerres civiles permettant selon eux d'établir que la qualité des institutions est un déterminant important de la survenance des conflits. Ils se placent dans la continuité des apports théoriques de Havelmoo, Grossman et Skaperdas notamment. La prise en compte des institutions économiques dans leur modèle rend la variable « revenu par tête » peu significative alors que la faiblesse des revenus par tête est souvent avancée comme étant une cause des conflits. Leur idée nous intéresse particulièrement, mais leur méthode ne nous semble pas fiable pour établir une telle conclusion (ce qui ne signifie pas qu'elle soit fausse pour autant).

Sur un échantillon de 211 pays (dont 113 anciennes colonies) pris dans la base de données ACD, la variable dépendante est l'apparition d'un conflit sur la période 1960-2005 (valant 1 dans ce cas, zéro sinon). Les variables explicatives issues de la littérature sont la taille de la population et le PIB par tête. Les revenus qu'une rébellion peut tirer du travail lui sont proportionnels selon Collier et Hoeffler (2004) et une grande population est plus difficile à contrôler et représente un vivier pour le recrutement par les insurgés selon Fearon et Laitin (2003). Djankov et Reynal-Querol prennent le log du PIB réel par tête ramené à celui de 1960 (\lgdp_{i60}), année de référence pour les 211 pays, de même pour le log de la population (\lgpop_{i60}). Deux variables sont supposées représenter la qualité des institutions économiques : le risque d'expropriation d'investissements privés étrangers par le gouvernement et une mesure du respect de la loi ayant pour source l'*International Country Risk Guide* (ICRG). Pour la première variable, les auteurs prennent la moyenne du score de chaque pays sur la période 1985-1995 et pour la deuxième, la moyenne pour la période 1984-1999. Ils testent alors le modèle suivant :

$$\text{Prob}(\text{conflict}_{i60-06} = 1) = \Lambda (\alpha + \beta_1 \lgdp_{i60} + \beta_2 \lgpop_{i60} + \beta_3 \text{av_inst})$$

La variable « av_inst » représente les deux variables institutionnelles, testées l'une après l'autre. Les auteurs trouvent qu'une amélioration du score des institutions passant de la valeur médiane de l'échantillon à une valeur de 75% du score est associée à une réduction de 38% du risque de survenance d'une guerre civile. Leur étude appuie donc l'idée que les institutions économiques constituent un déterminant important de la paix, bien davantage que le revenu

par tête dont la valeur explicative est peu significative à partir du moment où une des deux variables institutionnelles entre dans le modèle. Cette relation se confirme avec l'échantillon de 113 pays ayant été colonisés. Les auteurs distinguent ensuite parmi ceux-ci les pays de *common law*, colonisés par l'Angleterre, des pays de droit civil (*civil law*), colonisés par la France ou par les pays où le code napoléonien fut imposé au début du XIXe siècle (Espagne, Portugal et Hollande). Leur simulation fait apparaître (tableau 6, colonne 4, p 27) que les pays avec « une origine coloniale napoléonienne », pour reprendre l'expression à notre avis abusive des auteurs, auraient une protection plus faible contre le risque d'expropriation que les pays ayant une « origine coloniale anglaise ».

Plusieurs critiques peuvent être adressées au modèle de Djankov et Reynal-Querol :

- sur le rapprochement des données, tout d'abord. Le problème est que le risque d'expropriation est mesuré par une moyenne entre 1985 et 1995 et le respect des lois par une moyenne entre 1984 et 1999. Si un conflit a eu lieu entre 1965 et 1970, en quoi le risque d'expropriation moyen entre 1985 et 1995, ou le respect des lois moyen entre 1984 et 1999, ont pu déterminer un conflit survenu vingt ans plus tôt ? Un changement entretemps a pu inférer une causalité erronée. Les codes des investissements, qui règlent le statut des investissements directs étrangers et notamment leur régime de protection, ont considérablement évolué sur la décennie 1985-1995 (CNUCED, 2011, p 28). Ces codes se sont dans l'ensemble libéralisés et la protection juridique des investissements a été renforcée sous l'effet de la mondialisation. La corrélation entre ce niveau de protection et le déclenchement d'une guerre civile ne peut être la même selon qu'on s'intéresse à la période 1960-1985 ou à la période 1985-2005. Les auteurs répètent cette erreur en prenant le PIB par tête de 1960 comme référence, au lieu de prendre cette variable dans les années précédant le conflit, pour tester si une détérioration récente peut en être à l'origine (ce que font Collier et al., 2008, p 15) ;
- la démarche se situe dans la mouvance institutionnaliste, mais il nous semble abusif de ramener cette démarche aux seuls droits de propriété, et surtout uniquement à ceux qui concernent les investissements étrangers ;
- sur les échantillons de pays, ensuite. Les auteurs prennent tous les conflits de type 3 et 4 de la base de données ADC (conflits armés internes et internes internationalisés), qu'ils soient mineurs ou majeurs, et ce, de 1960 à 2005. Nous avons adopté une démarche différente en ne prenant que les conflits survenus depuis la chute du Mur de Berlin car cet événement constitue un changement déterminant dans l'explication des

conflits civils. Dans un monde bipolaire, tous les conflits sont investis par l'un ou l'autre pôle : soit le conflit est l'occasion de soutenir des insurgés pour renverser le pouvoir soutenu par la puissance rivale (Angola, Afghanistan, conflits d'Amérique centrale, par exemple), soit la survenance d'un conflit menaçant un régime conduit à l'écraser avant qu'il ne tourne à la guerre civile grâce, ou à cause du soutien d'une des deux superpuissances. Les conflits sont ainsi soit amplifiés, soit étouffés, parce qu'un déterminant essentiel n'est pas interne. Leur survenance et leur durée sont altérées par le jeu des puissances extérieures. C'est d'ailleurs la caractéristique principale de la Guerre froide, commise par pays interposés¹⁶³. La détérioration du niveau de vie, mal mesurée par nos auteurs, n'a pas d'incidence si le conflit est tué dans l'œuf. L'ensemble des conflits de cette période ne peut trouver une explication se bornant aux variables testées par Djankov et Reynal-Querol ;

- par ailleurs, la distinction entre pays de *common law* et pays de *civil law*, conduit les auteurs à mettre les États-Unis, l'Australie ou le Canada dans la même catégorie que le Liberia ou le Nigéria et toute l'Amérique du sud avec l'Afrique de l'Ouest et une partie des Caraïbes et de l'Asie, les chapelets d'îlots valant autant que les pays continents. La Colombie, indépendante en 1819, est un États anciennement colonisé, au même titre que l'Angola, indépendante depuis 1975. Rappelons que l'Irak, indépendante en 1932, a été placé sous mandat britannique douze ans après une domination ottomane de près de quatre siècles (1534-1920). Même si le droit des sociétés irakien a pu s'inspirer des formes anglaises, quatre cent ans de domination turque ont certainement laissé plus de traces dans le droit, les conventions, la marche de l'administration qu'un mandat temporaire et quelques lois transposées.

Ces considérations soulignent une des limites des études quantitatives dont l'objet d'études est trop étendu ou de distinction fondées sur des critères qui résistent peu à une analyse historique ou géopolitique. Nous notons cependant que le modèle pré-conflit de Djankov et Reynal-Querol converge vers le même résultat que notre modèle post-conflit quant à l'importance des institutions dans le processus de paix, comparée à l'apparente faible influence de la croissance économique.

¹⁶³ Pour prendre un exemple parmi tant d'autres, la Somalie est devenue un enjeu purement stratégique de la Guerre froide du fait de la position de la base de Berbera dans le Golfe d'Aden, position qui commande l'accès au Bab-EL-Mandeb en direction de la Mer rouge et du canal de Suez. Le maintien du régime de Syad Barre ne s'explique que par le soutien de l'URSS puis des États-Unis. Avec la fin de la Guerre froide, il tombe de lui-même, privé de son soutien extérieur, et c'est alors que la guerre civile devient un conflit armé majeur. Ce phénomène, connu sous le nom de « théorie du frigidaire » explique la soudaine multiplication des conflits civils après la chute du Mur de Berlin.